

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PARMA

Dottorato di ricerca in Economia delle Aziende e Amministrazioni Pubbliche

Ciclo XXI

Profili di governance delle fondazioni erogatrici di finanziamenti

Coordinatore:

Chiar.mo Prof. Antonello ZANGRANDI

Tutor:

Chiar.mo Prof. Elio BORGONOVÌ

Dottorando: Gioacchino D'ANGELO

[2009]

INDICE

CAPITOLO I

INTRODUZIONE

pag. 1

- 1.1. Introduzione » 1
- 1.2. Ambito, obiettivi e struttura della ricerca » 4
- 1.3. Alcuni chiarimenti sui termini/concetti utilizzati » 7

CAPITOLO II

LE FONDAZIONI DI EROGAZIONE DI FINANZIAMENTI

» 11

- 2.1. Le fondazioni: tipologia e funzionalità » 11
- 2.2. Un quadro delle fondazioni italiane » 18
- 2.3. Le fondazioni di origine bancaria: profili giuridici, funzionalità e settori di intervento » 24

CAPITOLO III

LE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA NELLA GOVERNANCE DEI SISTEMI DI PUBBLICO INTERESSE

» 33

- 3.1. La concezione funzionale di interesse pubblico » 33
- 3.2. La governance dei soggetti di pubblico interesse » 38
- 3.3. Le caratteristiche dei modelli di governance » 47
- 3.4. L'approccio strategico alla governance territoriale integrata » 50
- 3.5. L'analisi dell'ambiente di riferimento » 51
- 3.5.1. Le caratteristiche dell'ambiente di riferimento » 52
- 3.5.2. L'interdipendenza tra attore ed ambiente » 58

3.5.3.	L'evoluzione ambientale	»	59
3.6.	L'analisi dei meccanismi di governance	»	60
3.7.	Le strategie integrate nei sistemi di governance territoriale	»	66
3.8.	Gli effetti del sistema di governance territoriale integrata sulle fondazioni di origine bancaria	»	74

CAPITOLO IV

PROFILI DI GOVERNANCE DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA	»	77
--	---	----

4.1.	Governance e strategia delle fondazioni di origine bancaria	»	77
4.2.	Valutazione dell'attività istituzionale e gestione delle relazioni con i beneficiari dei finanziamenti	»	83
4.3.	Gli strumenti e le tecniche di gestione operativa nelle fondazioni bancarie	»	88
4.4.	La funzione di erogazione dei finanziamenti	»	96
4.5.	Criteri di erogazione dei finanziamenti: un modello di analisi, selezione e valutazione degli interventi	»	102

CAPITOLO V

STRUMENTI E MODELLI DI VALUTAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI EROGAZIONE DEI FINANZIAMENTI	»	106
--	---	-----

5.1.	Valutazione ex-ante e indirizzi dell'attività di erogazione dei finanziamenti	»	106
5.2.	La selezione dei soggetti da finanziare	»	109
5.3.	Metodi di valutazione del progetto finanziabile	»	113
5.4.	Valutazione ex-ante e selezione del progetto da finanziare	»	117
5.4.1	Indicatori generali di valutazione ex-ante dei progetti	»	119

5.4.2	Indicatori specifici di valutazione ex-ante dei progetti	»	122
5.5.	Gestione del progetto e valutazioni in itinere	»	129
5.6.	Conclusione del progetto e valutazioni ex-post	»	131
ALLEGATO 1			
	Selezione del soggetto da finanziare: indicatori strutturali per i principali settori di intervento delle fondazioni di origine bancaria	»	133
ALLEGATO 2			
	Selezione del progetto da finanziare: indicatori specifici per i principali settori di intervento delle fondazioni di origine bancaria	»	139
<u>CAPITOLO VI</u>			
UNA ANALISI EMPIRICA SULLA FORMULAZIONE DELLA STRATEGIA E SUGLI STRUMENTI DI VALUTAZIONE NELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA			» 143
6.1.	Obiettivi, metodo e campione	»	143
6.2.	Le strategie di intervento e di erogazione dei finanziamenti	»	148
6.3.	Il processo di selezione e valutazione dei progetti	»	152
6.4.	Considerazioni conclusive	»	162
<u>BIBLIOGRAFIA</u>			» 166

Capitolo primo

Introduzione

1.1. Introduzione

Nei moderni sistemi economici il raggiungimento di finalità pubbliche non può essere più correlato in modo esclusivo all'azione diretta di aziende che sono pubbliche sotto il profilo giuridico-istituzionale.

Sono, infatti, numerose e differenziate le modalità di intervento di aziende private che, autonomamente o nel più vasto ambito di processi di collaborazione, perseguono obiettivi di interesse generale.

In particolare è possibile ritenere che finalità di pubblico interesse siano realizzate:

- dalle imprese, che –soprattutto negli ultimi anni- hanno manifestato un rinnovato interesse per lo sviluppo di una strategia di responsabilità sociale. Secondo la Commissione delle Comunità Europee (2001) la responsabilità sociale delle imprese (definita anche *Corporate Social Responsibility* o con l'acronimo *CSR*) è un concetto in base al quale si realizza “l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate”. Appare opportuno sottolineare che la scuola economico-aziendale italiana ha, sin dalla sua fondazione, evidenziato come le aziende di profitto (o imprese) non possono limitare i propri scopi al solo perseguimento di finalità lucrative. Al contrario, le imprese, come tutte le classi d'azienda, sono da considerarsi istituti economico-sociali che, nell'ambito di processi economici di produzione e consumo di ricchezza, perseguono anche un fine di interesse generale che è individuabile nel “soddisfacimento dei bisogni umani”¹ e nella capacità delle imprese di “concorrere, per molteplici vie, alla promozione della persona umana”² e di “concorrere al progresso economico e sociale delle comunità locali, nazionali e sopranazionali”³.

¹ Zappa G., *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Tomo Primo, Giuffrè, Milano, 1956.

² Masini C., *Lavoro e risparmio*, Utet, Torino, 1979.

³ Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005.

- dalle aziende senza scopo di lucro (o aziende non profit), che sono istituti di natura privata che:
 - valorizzano la propria funzione economica producendo beni e servizi di utilità generale;
 - operano in settori considerati di interesse sociale;
 - sono sottoposti al vincolo di non redistribuzione degli utili.

La natura pubblica delle finalità perseguite dalle aziende non profit è insita nella loro configurazione istituzionale. Anche per tale ragione, le organizzazioni senza scopo di lucro rappresentano, attualmente, il principale partner delle amministrazioni pubbliche nei processi di produzione di beni e di gestione di servizi nei settori ad alta utilità collettiva come, ad esempio, nel settore culturale, sanitario, socio-assistenziale, della tutela dei diritti, della cooperazione internazionale, della coesione sociale, ecc.

Le considerazioni precedenti richiamano l'attuale fase di sviluppo delle funzioni e del ruolo dei sistemi di stato, che richiede alle aziende pubbliche di gestire le attese dei cittadini coordinando gli interventi e valorizzando le potenzialità di tutte le classi di istituto. E', infatti, stato riconosciuto che non tutte le leve per il cambiamento e per la gestione delle problematiche sociali sono possedute dalle amministrazioni pubbliche. Al contrario, tutte le istituzioni economico-sociali possiedono, seppure in misura varia e differenziata, elementi utili per concorrere al raggiungimento di scopi di pubblica utilità. Si delinea, pertanto, un quadro di governance dei soggetti di pubblico interesse, inteso come sistema che coordina le funzioni delle diverse classi di istituto orientandole verso il raggiungimento di obiettivi di interesse generale.

All'interno di tale quadro, il presente lavoro si propone di analizzare il contributo apportato dalle fondazioni di erogazione di finanziamenti. Si tratta di istituzioni private senza scopo di lucro la cui missione istituzionale è individuabile nella selezione e nel finanziamento di iniziative di interesse sociale che vengono concretamente realizzate da altre aziende pubbliche o private.

Le fondazioni di erogazione di finanziamenti (anche dette, come viene meglio chiarito di seguito, fondazioni di erogazione), rendendo disponibile parte dei propri proventi patrimoniali, supportano progetti ritenuti socialmente significativi demandando le fase

realizzativa a soggetti terzi (cosiddetti beneficiari dei finanziamenti) che, generalmente, sono individuati in amministrazioni pubbliche o in aziende senza scopo di lucro.

Le fondazioni di erogazione di finanziamenti, pertanto, costituiscono, in relazione alla leva finanziaria di cui dispongono, un importante partner delle amministrazioni pubbliche all'interno dei sistemi di governance di pubblico interesse. In particolare, nell'attuale generale contesto di riduzione e contrazione di risorse finanziarie disponibili da parte delle aziende pubbliche, sembra che le fondazioni di erogazione possano costituire un nuovo pilastro sul quale fondare progetti ed iniziative sociali ad elevato impatto in termini di beni/servizi forniti e di risposta ai bisogni della popolazione e del territorio di riferimento.

Il tema sviluppato nel presente lavoro, pertanto, può essere inquadrato nell'ambito delle relazioni tra istituzioni pubbliche ed aziende private senza scopo di lucro che sono finalizzate al raggiungimento di obiettivi di pubblica utilità.

Le considerazioni svolte sono, inoltre, riferibili agli studi elaborati nell'ambito delle discipline aziendali applicate al settore pubblico con particolare riferimento ai contributi che si occupano di sistematizzare le relazioni pubblico-privato nell'ambito dei sistemi di governance pubblica.

Con tale espressione si intende, in questa sede, designare la capacità delle amministrazioni pubbliche di valorizzare gli interessi e gli apporti resi disponibili dalle istituzioni economico-sociali per adottare politiche, indirizzi, scelte capaci di raggiungere soluzioni reciprocamente accettabili e di massimizzare gli esiti dell'attività in termini di soddisfazione per i portatori di interessi.

1.2. Ambito, obiettivi e struttura della ricerca

L'oggetto specifico della ricerca è rappresentato dalle fondazioni di origine bancaria, istituzioni di carattere privato che appartengono alla più ampia categoria delle fondazioni di erogazione di finanziamento.

In particolare la ricerca si propone di:

1. definire il ruolo e le funzioni che le fondazioni di origine bancaria possono avere all'interno dei sistemi di governance di pubblico interesse. Le istituzioni oggetto della ricerca, infatti, si presentano come particolarmente rilevanti in quanto:
 - o possiedono un elevato ammontare di risorse finanziarie spendibili per il finanziamento di progetti da realizzare nei settori di interesse pubblico;
 - o si caratterizzano per una radicata presenza nel territorio. Secondo Bonomi (2007), le fondazioni di origine bancaria “sono a tutti gli effetti un corpo intermedio della società [...] che ha radici antiche nel concetto di comunità” e che oggi possono essere definite come “soggetti di organizzazione delle libertà sociali”. Lo stesso autore precisa come i concetti di comunità e corpo intermedio siano rappresentativi di categorie non più del tutto attuali. Tali concetti, tuttavia, vengono richiamati proprio per esprimere in modo più compiuto il radicamento territoriale delle fondazioni di origine bancaria;
 - o possiedono una consistente dotazione di capitale sociale inteso come dimensione rappresentativa delle caratteristiche “delle organizzazioni sociali, quali reti, norme e fiducia che facilitano la cooperazione per beneficio reciproco” (Putnam, 1993)⁴.
2. presentare le diverse fasi che le fondazioni di origine bancaria devono affrontare nel definire una strategia che consenta di massimizzare i risultati della propria attività istituzionale. A tale proposito, l'idea che caratterizza la definizione della strategia è che le finalità ultime delle fondazioni bancarie non siano ricollegabili in modo

⁴ Il concetto di capitale sociale è utilizzato in accezioni molto differenziate che ne rendono difficile una concettualizzazione omogenea e condivisa. Ad esempio, l'OCSE definisce il capitale sociale come “networks together with shared norms, values and understandings that facilitate cooperating within or among groups” (Cote e Healy, 2001). La World Bank (1999) fornisce una definizione più estesa: “social capital refers to the institutions, relationship, and norms that shape the quantity of a society's social interactions [...]. Social capital is not just the sum of the institutions which underpin a society – it is the glue that holds them together”. Per una rassegna critica del concetto di capitale sociale si vedano, in particolare, i contributi di Sophie Ponthieux (2003 e 2004).

esclusivo allo svolgimento dei processi di erogazione dei finanziamenti (relazioni tra fondazione bancaria e beneficiario dei finanziamenti) ma presentino dei collegamenti riferiti anche:

- alla capacità dei beneficiari dei finanziamenti di gestire in modo efficiente ed efficace le risorse conferite dalla fondazione (relazione tra enti finanziati e destinatari degli interventi);
 - all'impatto complessivo che l'attività di erogazione dei finanziamenti ha sul territorio di riferimento;
3. analizzare i principali strumenti della gestione operativa e caratteristica delle fondazioni di origine bancaria evidenziando i vantaggi e gli svantaggi connessi alla scelta di strumenti alternativi. L'analisi si propone, inoltre, di valutare i possibili collegamenti tra l'adozione di uno specifico strumento e la capacità delle fondazioni bancarie di sviluppare un ruolo primario nel sistema di governance di pubblico interesse del territorio di riferimento;
 4. definire uno schema concettuale di riferimento per la selezione e la valutazione delle iniziative da finanziare proponendo un sistema di indicatori che consenta alle fondazioni di origine bancaria di supportare l'attività di erogazione nelle sue diverse fasi (selezione, monitoraggio e valutazione conclusiva dei progetti e delle iniziative finanziate);
 5. valutare empiricamente l'effettivo livello di diffusione degli strumenti e gli effetti tale utilizzo comporta per le fondazioni di origine bancaria in relazione:
 - al raggiungimento degli obiettivi strategici;
 - alla effettiva capacità di selezionare e supportare iniziative socialmente rilevanti nel territorio di riferimento;
 - al processo di selezione e valutazione dei progetti da finanziare.

La metodologia utilizzata si è fondata su:

- analisi della letteratura per sistematizzare i diversi approcci ai temi analizzati;
- raccolta ed analisi di dati secondari, ovvero derivanti da indagini statistiche ufficiali (Istat, ACRI – Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane);
- raccolta ed analisi di dati ed informazioni originali.

Più specificamente, il lavoro si articola secondo la seguente struttura:

- nel capitolo secondo viene chiarito l'oggetto di riferimento. Pertanto, dopo aver definito le fondazioni fornendo anche un quadro del ruolo e delle funzioni dalle stesse sviluppato in ambito internazionale, viene presentata una loro classificazione funzionale, finalizzata ad evidenziare le caratteristiche delle fondazioni di erogazione di finanziamenti. Dopo aver presentato un quadro generale delle fondazioni italiane la ricerca definisce l'ambito e le peculiarità delle fondazioni di origine bancaria, che costituiscono l'oggetto di specifico interesse del presente lavoro;
- nel capitolo terzo, in relazione al diffondersi della concezione funzionale di interesse pubblico, si chiariscono le ragioni che portano ad un sempre maggiore coinvolgimento delle aziende private nei sistemi di governance di interesse pubblico. L'obiettivo è quello di proporre uno schema di riferimento che sistematizza le variabili rilevanti nei sistemi di governance di pubblico interesse;
- l'obiettivo del capitolo quarto è di esplicitare uno schema concettuale utile alle fondazioni di origine bancaria per gestire in modo efficace il processo di definizione della strategia. A tal fine viene chiarito l'ambito di riferimento dell'attività istituzionale di queste aziende di erogazione di finanziamenti e si propone un paradigma interpretativo delle relazioni tra fondazione bancaria, beneficiari dei finanziamenti, territorio di riferimento. Il capitolo, inoltre, analizza i principali strumenti di gestione caratteristica da utilizzare a supporto del processo di definizione della strategia e di traduzione operativa degli obiettivi programmati. Da ultimo il capitolo presenta un modello concettuale di riferimento per orientare i processi e l'attività di selezione, monitoraggio e valutazione delle iniziative da finanziare;
- il capitolo quinto analizza in dettaglio le diverse fasi del processo di erogazione finanziaria definendo un sistema di indicatori che consentono alle fondazioni di origine bancaria di controllare costantemente i risultati raggiunti e la coerenza tra questi ultimi e gli obiettivi espressi in sede di programmazione strategica delle attività;
- il capitolo sesto presenta, infine, i risultati di un'analisi empirica che si propone di verificare alcune delle ipotesi elaborate nei capitoli precedenti.

1.3. Alcuni chiarimenti sui termini/concetti utilizzati

Nel corso del presente lavoro si ricorre all'utilizzo di termini/concetti che sembra utile precisare di seguito. Più in generale, si può considerare come l'utilizzo di alcuni termini/concetti negli studi e nei contributi di tipo economico-aziendale richieda uno specifico chiarimento in quanto si tratta di espressioni:

- mutuale da altre discipline che hanno un ambito di interesse che, per certi aspetti, si avvicina e/o si sovrappone alle discipline aziendali. E', questo, il caso di termini che vengono originariamente usati nelle discipline sociologiche o giuridiche e che vengono importati nelle discipline economiche;
- tipiche degli studi di management riferibili alla cultura nord-americana. Per alcuni specifici filoni di studio, si tratta di termini cui non corrisponde un equivalente italiano o che sono difficilmente traducibili. Questo avviene, in alcuni casi, perché si può individuare una sorta di primogenitura sull'oggetto specifico da parte di studiosi che sviluppano il proprio pensiero in un paradigma differente. Occorre, tuttavia, sottolineare come siano numerosi i casi di termini/concetti che, originariamente sviluppati nel paradigma aziendale italiano e/o continentale siano stati solo successivamente riproposti dalle discipline di management americano. Tali termini/concetti (quale, ad esempio, responsabilità sociale delle imprese) tendono comunque ad essere espressi in lingua inglese anche in relazione alla maggiore diffusione e penetrazione che la cultura ed i modelli gestionali nordamericani hanno conosciuto e conoscono nel dibattito accademico e nel contesto operativo delle aziende;
- che assumono significati differenti in diversi contesti sociali, culturali ed istituzionali. Si tratta, in generale, di termini/concetti che individuano dei modelli, degli strumenti o dei comportamenti che hanno valenza generale e che, nel corso del tempo, sono stati specificamente declinati con riferimento a diversi settori/ambiti di intervento. Questo è, ad esempio, il caso del termine "governance", che viene utilizzato, con significati differenti, nelle locuzioni "corporate governance" e "public governance".

Con riferimento ai temi trattati nella presente ricerca i principali termini/concetti sui quali sembra opportuno fornire alcune precisazioni sono i seguenti:

- portatori di interessi/stakeholder. Il concetto di portatore di interesse appare come elemento fondamentale del paradigma economico-aziendale italiano sin dalle sue origini e, in particolare, è stato analizzato e ripreso con riferimento alle problematiche relative all'individuazione del soggetto economico d'azienda e alla definizione del modello soggetti-contributi-ricompense sotteso all'assetto istituzionale.

Concetto simile è quello di stakeholders proposto da Freeman nel 1984⁵ che, attualmente, ha assunto e conosciuto ampia diffusione, in particolare nel filone di studi relativo alla promozione della responsabilità sociale delle imprese;

- aziende senza scopo di lucro. Tali aziende sono l'ordine economico degli istituti senza scopo di lucro, organizzazioni durature e dotate di regole condivise che operano per fini di interesse sociale/generale e che sono sottoposte al vincolo di non redistribuzione degli utili fra i membri e conferenti di capitale. Il termine/concetto di aziende senza scopo di lucro viene espresso, nel presente lavoro, adottando come sinonimo quello di aziende non profit, mutuato dagli studi di management delle organizzazioni non-business oriented di matrice anglosassone/nordamericana;
- imprese. Nell'ambito della ricerca vengono utilizzati come sinonimi del termine/concetto di impresa quelli di aziende con scopo di lucro, derivante dall'impostazione della scuola aziendale italiana, e di azienda for profit sviluppato dagli studi di management delle organizzazioni business-oriented;
- terzo settore. Tale locuzione viene mutuata dagli studi e dalle teorie sociologiche che intendono catalogare le aziende non profit come appartenenti ad un "settore" differenziandole, in tal modo, dalle aziende pubbliche ed dalle aziende con finalità lucrative che costituiscono, in tale impostazione, il primo e il secondo settore. Tale termine/concetto viene utilizzato nel presente lavoro in quanto è ampiamente diffuso non solo nell'utilizzo corrente del linguaggio ma anche nella letteratura specialistica;
- imprese sociali. Anche se esistono filoni di pensiero che considerano in modo estensivo il termine/concetto includendovi, oltre alla categoria di aziende non profit

⁵ Gli stakeholders sono definiti da Freeman come "any group or individual who can affect or is affected by the achievement of an organisation's objectives".

introdotte nel sistema italiano dal D.Lgs 24/02/2006, n. 155 e dalla L. 13/06/2005, n. 118, anche le imprese che adottano strategie di responsabilità sociale, nel presente lavoro si accoglie l'accezione più ristretta limitata alla prima tipologia di aziende;

- privato sociale. Si tratta di una espressione di derivazione sociologica che viene adottata, nel presente lavoro, nella sua accezione generale di termine/concetto che individua l'insieme delle aziende senza scopo di lucro che sono, per l'appunto, istituti di tipo privato che operano per scopi di natura sociale;
- governance. Questo termine/concetto assume significati notevolmente differenti nel caso in cui ci si riferisca, con maggiore precisione, alla cosiddetta corporate governance ovvero alla governance pubblica (o public governance).

Nel primo caso il concetto di governance, emerge come schema interpretativo della dialettica management-azionisti, derivante dalla presupposta separazione proprietà-controllo. In tal senso la corporate-governance configura sistemi coordinati di strumenti che consentono di bilanciare gli interessi degli azionisti coordinandoli con le scelte dei manager.

Nel secondo caso, il concetto di governance si ricollega alla necessità per le amministrazioni pubbliche di rispondere alle aspettative di tutti i portatori di interessi definendo, di conseguenza, un sistema che consenta di orientare le scelte pubbliche verso soluzioni che massimizzino il livello di accettazione collettiva. L'adozione del principio di governance pubblica si collega, pertanto, con le formule di collaborazione che vedono le partnership (interne al settore pubblico o fra aziende pubbliche e private) come strumenti utili non solo per gestire in modo migliore i servizi ma anche per definire l'attività di programmazione in relazione alle aspettative dei portatori di interesse.

Con riferimento all'oggetto specifico del presente lavoro, infine, sebbene, come meglio chiarito nel successivo capitolo secondo, il termine/concetto più preciso sia quello di fondazioni di origine bancaria vengono, nel corso della trattazione, utilizzati come sinonimi di questo i termini:

- fondazione bancaria, che è una espressione comunemente accettata ed ampiamente diffusa per individuare le fondazioni di origine bancaria derivanti dal processo di privatizzazione delle casse di risparmio pubbliche;

- istituzione grant-making, termine di origine anglosassone che si riferisce, più in generale, alle aziende di erogazione di finanziamenti.

Inoltre, nei contesti in cui risulta in ogni caso chiaro il riferimento alle fondazioni di origine bancaria, vengono utilizzati come sinonimi anche i termini di “fondazione di erogazione” (teoricamente riferibile a qualsiasi fondazione che svolga istituzionalmente attività di erogazione di finanziamenti) ovvero quello ancora più generico di “fondazione”.

Capitolo secondo

Le fondazioni di erogazione di finanziamenti

2.1. Le fondazioni: tipologia e funzionalità

Le fondazioni sono istituzioni ampiamente diffuse nel contesto internazionale. Tuttavia, non è sempre agevole individuare una definizione univoca dato che la struttura e il ruolo delle fondazioni varia da un paese all'altro. Anheier (2001) e Hopt e Reuter (2001) hanno sottolineato come la variabilità che caratterizza la figura delle fondazioni nei diversi contesti è fonte di complicazione, connessa anche ad una terminologia e/o ad un trattamento fiscale che è eterogeneo e, talvolta, confuso.

Un primo elemento da considerare è che una organizzazione che può essere definita e considerata fondazione in un paese può non ottenere la stessa qualifica in un altro contesto. Inoltre, non tutte le organizzazioni che sono classificate come fondazioni possono essere realmente considerate come tali all'interno di una tassonomia comparativa. Ad esempio (Anheier e Daly, 2007):

- alcune fondazioni dell'Europa centrale e orientale sono anche associazioni o società per azioni;
- alcune fondazioni tedesche operanti nel settore dell'attività politica sono, in realtà, associazioni riconosciute che non hanno dotazioni patrimoniali particolarmente consistenti;
- in Olanda, nel settore dell'educazione e dei servizi sociali, non è possibile distinguere in modo chiaro le fondazioni dalle associazioni;
- in Svizzera, alcune fondazioni hanno, in realtà, una funzione primaria di strumento di investimento patrimoniale per le famiglie ovvero di forme pensionistiche complementari proposte da imprese o, ancora, fondi che a livello locale vengono utilizzati come assicurazioni per le malattie.

Anche in relazione agli esempi sopra forniti, si può osservare come il "campo di variazione" delle fondazioni sia molto ampio dato che queste, nei diversi paesi,

conoscono dei cambiamenti che non possono essere ricondotti ad un solo fattore ma a differenti dimensioni.

In letteratura, pertanto, sono state fornite diverse definizioni di fondazione (Van del Ploegh, 1999; Hopt e Reuter, 2001; Bater e Habighorst, 2001). Alcune di queste tendono a riflettere gli aspetti legali/amministrativi riconducibili sia alla tradizione dei paesi nei quali vige un sistema di common-law (ad esempio, Stati Uniti, Regno Unito, Australia) sia a quella dei paesi di civil-law (ad esempio, oltre all'Italia, Svizzera e Germania)⁶. Altre definizioni si addentrano su aspetti specifici quali, da esempio, la natura del fondatore (pubblica o privata), lo scopo (filantropico, imprenditoriale, ecc.) l'attività (diretta o di erogazione di finanziamenti), il grado di indipendenza da soggetti terzi (stato, imprese o famiglie).

Nel presente lavoro si accoglie un adattamento della cosiddetta definizione strutturale operativa che è stata proposta da Salamon e Anheier nel 1997 e che, più in generale, viene applicata a tutte le aziende operanti nel comparto non profit. Su tale base si considerano fondazioni le aziende che (Anheier 2001):

- sono basate sull'elemento patrimoniale;
- sono private. Sotto tale profilo, le fondazioni rientrano nella più ampia categoria delle “non-governmental organisations”, cioè strutture separate dal settore pubblico;
- sono autonome e capaci di raggiungere da sole i propri obiettivi e controllare i propri risultati;
- rientrano nella più ampia categoria delle organizzazioni non profit, cioè istituzioni sottoposte al vincolo di non redistribuzione degli utili;
- perseguono scopi di natura pubblica o sociale. Si intende, in tal senso, che le fondazioni non possono limitare la propria attività al raggiungimento di obiettivi utili per una famiglia o per un ristretto gruppo di membri/beneficiari.

Una classificazione ampiamente diffusa delle fondazioni è quella che distingue tali organizzazioni sulla base delle modalità attraverso le quali vengono raggiunti gli scopi istituzionali. Emergono, in tal modo, tre fondamentali categorie:

⁶ Per una disamina generale sugli aspetti legali e sul regime fiscale delle fondazioni nei paesi europei cfr. European Foundation Centre (2002).

1. fondazione di erogazione di finanziamenti. Tali fondazioni, che vengono anche dette fondazioni grant-making o, più semplicemente, fondazioni di erogazione, raggiungono le proprie concedendo finanziamenti ad altre organizzazioni pubbliche o private per la realizzazione di specifiche iniziative;
2. fondazioni operative. Si tratta di aziende che operano in modo diretto per la realizzazione dei propri programmi e delle proprie attività;
3. fondazioni miste. Tale classe di organizzazioni si delinea nei casi di organizzazioni che gestiscono, al contempo, una parte di attività in modo diretto e una parte concedendo finanziamenti a soggetti terzi.

Da un punto di vista terminologico nel presente lavoro ci si riferisce alle fondazioni di erogazione di finanziamenti utilizzando anche il termine anglosassone di fondazioni grant-making. Viene, altresì, utilizzato il termine di fondazioni di erogazione (o quello di fondazioni erogative) che, tuttavia, non coincide con quello di aziende di erogazione, concetto con il quale la disciplina economico-aziendale italiana ha tradizionalmente individuato le aziende (anche dette di consumo) che raggiungono le proprie finalità istituzionali impiegando e consumando la ricchezza da esse a vario titolo raccolta.

Le fondazioni di erogazione sono generalmente considerate come il prototipo delle fondazioni moderne, e questo anche in relazione agli importanti risultati raggiunti dalle organizzazioni senza scopo di lucro statunitensi (Toepler, 1999). Tuttavia, mentre negli Stati Uniti più del 90% delle fondazioni rientra nella categoria delle istituzioni grant-making, la maggioranza di quelle europee è costituita da organizzazioni operative o miste (Anheier e Daly, 2007). Storicamente, infatti, le fondazioni hanno operato in Europa in modo diretto come organizzazioni impegnate a fornire servizi pubblici di primaria importanza attraverso ospedali, orfanotrofi, scuole; anche in passato, comunque, alcune istituzioni hanno affiancato all'attività diretta l'erogazione di finanziamenti e/o di contributi in natura (ad esempio cibo o abiti).

Una possibile spiegazione del diverso livello di diffusione e dei differenti ruoli sviluppati dalle fondazioni nei diversi contesti è stata avanzata dalla “teoria delle origini sociali” (Salamon e Anheier, 1998; Anheier e Salamon, 2006), che ipotizza che le relazioni tra la dimensione del comparto non profit e il settore pubblico in un dato paese siano influenzate da una varietà di fattori, in particolare lo sviluppo storico e il ruolo delle forze sociali. Questa teoria, che modifica l'analisi dei sistemi di welfare state

elaborata nel 1990 da Esping-Andersen, individua quattro differenti modelli di sviluppo del comparto non profit (denominati “regimi”) ciascuno dei quali è caratterizzato non solo da un particolare ruolo dello stato ma anche da una particolare posizione assunta dal comparto non profit.

Una classificazione dei quattro diversi regimi basata su due fondamentali dimensioni (livello di spesa pubblica per il sistema di welfare e dimensione del settore non profit) viene fornita nella seguente tabella 2.1.

Tabella 2.1: *Tipologie di regimi del settore non profit*

<i>Spesa pubblica per il sistema di welfare</i>	<i>Dimensione economica del terzo settore</i>	
	<i>Limitata</i>	<i>Ampia</i>
<i>Alta</i>	<i>Statalista</i>	<i>Liberale</i>
<i>Bassa</i>	<i>Socialdemocratico</i>	<i>Aziendalista</i>

Fonte: Salamon e Anheier (1998)

L’esito costituito, nei diversi paesi, dalla diffusione/adozione di uno dei diversi modelli/tipologie di regime presentati può essere associato a dei fattori di natura storica e sociale.

Nel modello liberale, rappresentato da paesi quali gli Stati Uniti e il Regno Unito, un basso livello di intervento del settore pubblico in termini di spesa è associato ad una dimensione significativa del comparto non profit. Questo regime è più probabile nei paesi in cui la classe intermedia è in ascesa e dove l’opposizione, sia dalle élite tradizionali che da forti movimenti sindacali, non è del tutto esistita ovvero è stata molto contenuta. Tali fattori sociali conducono ad una diffidenza all’estensione dell’intervento dello stato ed orientano le preferenze verso una valorizzazione delle organizzazioni senza scopo di lucro.

Il modello socialdemocratico, che è situato all’estremo opposto, è esemplificato dalla Svezia, in cui il sistema di welfare viene garantito da attività e da servizi riconducibili all’intervento pubblico. Tale esito si può più verosimilmente verificare nei paesi in cui, da un punto di vista storico, i lavoratori/la classe operaia è stata capace di esercitare un

ruolo politico rilevante, tipicamente raggiungendo accordi o sviluppando partnership con altre classi sociali.

Nel modello aziendale, presente in paesi quali la Germania, lo stato è stato indotto a supportare e a svolgere azioni in collaborazione con le aziende non profit

Nel modello statalista, diffuso nei paesi dell'Europa centrale ed orientale, il sistema pubblico mantiene il proprio dominio su un'ampia varietà di interventi sociali. Le istituzioni pubbliche, contrariamente a quanto accade nel modello socialdemocratico, non sono espressione degli interessi dei lavoratori/della classe operaia e esercitano il potere in proprio favore o a favore delle imprese e delle élite economiche. In tale contesto, pertanto, ad un limitato livello di spesa pubblica nel sistema di welfare corrisponde un altrettanto basso livello di azione da parte delle aziende senza scopo di lucro.

In relazione ai risultati di una ricerca volta a delineare il ruolo, la visione e la funzionalità delle fondazioni in diversi paesi, Anheier e Daly (2007) hanno ulteriormente sviluppato la precedente classificazione evidenziando il ruolo delle fondazioni nei quattro diversi modelli proposti (cfr. tabella 2.2). I principali risultati sono i seguenti:

- nel modello liberale, le fondazioni costituiscono un ampio sistema che si muove in modo parallelo alle organizzazioni pubbliche. Le fondazioni vengono, inoltre, viste come una alternativa all'intervento pubblico in settori di interesse generale non ampiamente tutelati quali, ad esempio, la salvaguardia degli interessi o delle preferenze di gruppi non maggioritari;
- nel modello socialdemocratico, le fondazioni esistono nei contesti in cui il sistema di welfare state sia ampiamente sviluppato. In particolare, le fondazioni operative, in funzione di un coordinato sistema di partnership pubblico-privato, svolgono attività in una logica di complementarietà/sussidiarietà con le amministrazioni pubbliche;
- nel modello aziendale le fondazioni sviluppano formule diffuse e differenti di integrazione sussidiaria con lo stato;
- nel modello statalista le fondazioni sono, in ultima analisi, sottoposte agli indirizzi statali e ad una legislazione restrittiva che le sottopone ad uno stretto controllo pubblico.

Tabella 2.2: Regimi del terzo settore e modelli di fondazione

Tipo di regime	Modello di fondazione	Paesi	Importanza complessiva	Caratteristiche	
				Fondazioni operative	Fondazioni erogative
Socialdemocratico	Modello socialdemocratico	Svezia, Norvegia, Danimarca, Finlandia	Alta	Fondazioni di rilevanti dimensioni integrate nel sistema di produzione e fornitura di beni pubblici	Diverse fondazioni di piccole dimensioni costituite da persone; fondazioni di ampie dimensioni create da imprese.
Aziendale	Modello statocentrico	Francia, Belgio, Lussemburgo	Bassa	Controllo e supervisione dello stato; enfasi sull'utilità pubblica.	Poche grandi fondazioni grant-making operanti come soggetti ombrello semi-pubblici
	Modello centrato sulla società civile	Germania, Olanda, Austria, Svizzera, Liechtenstein	Media	Fanno parte del sistema di welfare e sono molto vicine allo stato in una logica sussidiaria	Le fondazioni di erogazione non assumono una importanza rilevante
	Modello mediterraneo	Spagna, Italia, Portogallo	Media	Lunga storia di fondazioni operative collegate ad organizzazioni religiose che forniscono servizi di welfare in parallelo allo stato	Ritardo nello sviluppo di fondazioni di erogazione che sono state rilanciate dopo il fallimento di sistemi autocratici

Liberal	Modello liberale	Regno Unito, Stati Uniti	Alta	Poche fondazioni operative	Prevalenza di fondazioni di erogazione; lunga storia di indipendenza delle fondazioni dallo stato
Statalista	Modello periferico	Irlanda, Grecia	Bassa	Le fondazioni sono fornitrici di servizi in una logica riparativa nei confronti dello stato	Presenza di poche fondazioni grant-making
	Modello post-socialista	Paesi dell'Europa centrale ed orientale	Media	Sviluppo ritardato; le fondazioni operative si muovono in parallelo al sistema pubblico di welfare	Pochissime fondazioni di erogazione; un rapido e recente sviluppo è stato registrato negli ultimi anni

Fonte: adattamento da Anheier e Daly (2007)

2.2. Un quadro delle fondazioni italiane

Per quanto riguarda i profili giuridici delle fondazioni italiane, queste sono trattate dal Codice Civile, che le definisce negli stessi articoli dedicati alle associazioni riconosciute (artt. 14 - 35). La disciplina di riferimento per queste due categorie di enti è, pertanto, simile per alcuni aspetti mentre, per gli elementi maggiormente caratterizzanti, il legislatore ha stabilito delle disposizioni che si riferiscono in modo specifico all'una o alle altre.

Per quanto riguarda i punti di convergenza fra i due modelli giuridico-istituzionali, per entrambi è prevista l'adozione dello statuto (come documento in cui si riportano le norme sul funzionamento e sull'amministrazione dell'ente) e dell'atto costitutivo (come documento che dà vita all'istituzione). Tuttavia, pur essendo formalmente simile, come si avrà modo di sottolineare di seguito, l'atto costitutivo di fondazioni ed associazioni riconosciute differisce da un punto di vista sostanziale.

Tradizionalmente si dice che la principale differenza fra associazioni e fondazioni risiede nel fatto che nelle prime c'è una prevalenza dell'*elemento personale*, mentre nelle seconde prevale l'*elemento patrimoniale*. Infatti:

- le associazioni si costituiscono attraverso un contratto plurilaterale che attesta la convergente volontà di *una pluralità di soggetti* che si prefiggono di raggiungere uno scopo comune e condiviso;
- le fondazioni si caratterizzano come enti in cui *un patrimonio* viene vincolato da un soggetto (il fondatore) che decide di destinare una quota delle proprie disponibilità al raggiungimento di particolari scopi di interesse generale.

La prevalenza delle persone o del patrimonio è correlata anche al fatto che lo stesso atto costitutivo delle associazioni deve essere necessariamente essere avviato da più soggetti (non potendosi configurare il caso di un'associazione creata da un solo soggetto) mentre l'atto costitutivo delle fondazioni è un negozio unilaterale che può essere intrapreso da un solo soggetto. Anche sotto il profilo giuridico, pertanto, una delle principali caratteristiche delle fondazioni è di essere organizzazione asset-based

Ulteriore elemento di distinzione fra associazioni e fondazioni è rappresentato dal fatto che:

- nelle prime i soggetti che hanno dato vita all'associazione intervengono anche nella gestione dell'ente attraverso la partecipazione all'assemblea;
- nelle seconde il fondatore, pur potendo partecipare alla vita sociale dell'ente da lui costituito, ne devolve la gestione agli amministratori, cui compete il raggiungimento dell'oggetto sociale.

Anche riguardo alla partecipazione di nuovi aderenti si rileva una notevole differenza tra le due tipologie di enti in quanto:

- le associazioni sono caratterizzate dal così detto "principio della porta aperta": nel corso della vita dell'organizzazione è permesso l'ingresso di nuovi associati che condividano le finalità sociali e vogliono aderire attivamente al progetto istituzionali dei soci fondatori;
- nelle fondazioni opera il così detto "principio di esclusione" che, ad eccezione del caso delle fondazioni di partecipazione di cui si dirà in seguito, non rende possibile l'ingresso di nuovi ed ulteriori soggetti che vogliono affiancarsi al fondatore condividendo gli scopi istituzionali dell'ente da lui creato.

I documenti necessari per istituire una fondazione sono:

- l'atto costitutivo, in cui il fondatore manifesta la propria volontà di destinare una quota del proprio patrimonio per la creazione dell'ente;
- lo statuto, in cui vengono determinate le norme che regolano l'organizzazione dell'ente e le modalità con le quali si vuole raggiungere lo scopo sociale.

L'atto costitutivo della fondazione, che deve necessariamente avere la forma di atto pubblico, non è un contratto (come nel caso delle associazioni) ma un atto unilaterale. Una delle conseguenze, sotto il profilo giuridico, è che l'istituzione di una fondazione può, pertanto, essere disposta anche per testamento.

Gli elementi che devono essere necessariamente contenuti nell'atto costitutivo e nello statuto delle fondazioni sono i seguenti:

- **Scopo.** Lo scopo della fondazione deve rivestire carattere di pubblica utilità. Per tale ragione non si possono costituire fondazioni il cui scopo sia di procurare un vantaggio economico per il fondatore.
- **Norme sull'ordinamento e l'amministrazione.** L'organo amministrativo delle fondazioni può essere formato da una o da più persone (amministratore o consiglio di amministrazione) e può essere designato secondo differenti modalità. Il fondatore

può, infatti, nominare l'amministratore in modo diretto, può rimettere la scelta a terzi, o prevedere che la carica di amministratore spetti a chi si trova in una specifica posizione o è titolare di un particolare ruolo (ad es. particolari figure politiche o amministrative). Il fondatore può anche riservare a sé stesso, e successivamente ai suoi eredi o discendenti, la carica di amministratore.

- Modalità di erogazione delle rendite. Nel caso delle fondazioni di erogazione che, per raggiungere i propri scopi istituzionali, erogano somme di denaro o prestazioni in favore di terzi, l'atto costitutivo e lo statuto devono indicare le regole ed i criteri con cui è possibile ottenere tali prestazioni. Tale norma è volta ad evitare che gli amministratori, stravolgendo le volontà del fondatore, assegnino rendite in denaro o in natura secondo autonomi criteri di valutazione.

Il termine di "fondazioni" o quello di "fondazioni *civili*" viene utilizzato per definire il tipo generico di ente del quale si è trattato nelle pagine precedenti. Tuttavia esistono anche altri tipi specifici di fondazioni (regolati da leggi speciali o da norme regolamentari) per alcuni dei quali si danno di seguito dei sintetici riferimenti.

- Fondazioni liriche. Si tratta di fondazioni che nascono in conseguenza alla trasformazione degli enti lirici di natura pubblica e delle istituzioni assimilate. Tali fondazioni, regolate dal D.Lgs. 367/1997, provvedono alla gestione dei teatri loro assegnati e sono state costituite al fine di promuovere la formazione professionale nel campo musicale, l'educazione musicale della collettività e la diffusione dell'arte musicale.
- Fondazioni scolastiche. Tali enti, che secondo quanto previsto dal D.P.R. 14/01/1972, n. 3, operano sotto la vigilanza delle Regioni, si caratterizzano per un'attività rivolta ad erogare prestazioni di assistenza scolastica (come ad. es. borse di studio, premi, sussidi, ecc.) a studenti meritevoli e bisognosi.
- Fondazioni universitarie. Le fondazioni universitarie (che trovano regolamentazione nel Regio Decreto 31 agosto 1933, n.1592) sono state istituite per lo svolgimento di due finalità: l'incremento degli studi superiori; l'assistenza agli studenti delle università. Anche per tali enti il D.P.R. 3/1972 ha previsto il trasferimento della funzione di vigilanza in capo alle Regioni.

- Fondazioni familiari (dette anche fondazioni private familiari o fondazioni di famiglia). Sono istituzioni contemplate dall'art. 28 del C.C. e disciplinate dalla L. 17 luglio 1890, n. 6972. Tali enti hanno lo scopo di erogare prestazioni assistenziali o educativo-assistenziali non in favore dell'intera collettività ma agli individui di una o più specifiche famiglie.
- Fondazioni di partecipazione. Tale categoria di fondazioni non è stata istituita da norme specifiche ma nasce dall'interpretazione combinata del D.P.R. 361/2000 con gli articoli del Codice Civile dedicati alle fondazioni. Si tratta, pertanto, di un soggetto giuridico atipico. Il modello della fondazione di partecipazione si caratterizza per le seguenti peculiarità:
 - presenza di una struttura aperta che permette l'ingresso di soggetti che contribuiscano ad incrementare il patrimonio di destinazione dell'ente;
 - presenza di diverse categorie di soggetti influiscono in maniera differente nell'amministrazione dell'ente.

La fondazione di partecipazione, integrando le specificità del modello delle fondazioni (prevalenza dell'elemento patrimoniale) con quelle del modello associativo (possibilità di partecipare "in corso d'opera" alla gestione dell'ente), rappresenta una formula operativa che sta trovando forte applicazione nei settori in cui si sono avviate partnership pubblico-privato per la gestione di alcuni servizi di pubblica utilità (ad es. nel settore culturale, sanitario, socio-sanitario).

In generale si può osservare che le fondazioni italiane hanno conosciuto una fase di rapido sviluppo a partire dagli anni '90. Secondo alcuni studi (Centro di Documentazione sulle Fondazioni, 1999), sono circa 5 le nuove fondazioni che vengono costituite ogni mese. Nonostante il fatto che l'Italia rappresenti uno dei paesi nei quali sono storicamente nate le fondazioni, diverse ragioni ne hanno rallentato lo sviluppo e la diffusione. Tra queste le principali sono (Givone, Canino, Cima, 2007):

- la diffidenza in una politica di intervento volta a valorizzare il ruolo delle aziende non profit;
- la centralizzazione e la pervasività dello stato;
- una struttura industriale ed economica al tempo stesso frammentata (diffusione di piccole e medie imprese) e controllata dallo stato.

I precedenti fattori hanno portato, in diversi casi, ad una pubblicizzazione delle più antiche organizzazioni private senza scopo di lucro operanti in settori di pubblico interesse, come nel caso delle IPAB.

Inoltre, nella prima metà del XX secolo, il regime fascista si è dimostrato indifferente, se non esplicitamente ostile, alle fondazioni e, più in generale, alle organizzazioni del terzo settore. Inoltre, nonostante i principi volti a valorizzare la presenza di organismi intermedi come componenti fondamentali della società introdotti nel 1948 dalla Costituzione, le fondazioni hanno continuato a mantenere un ruolo marginale fino agli anni più recenti. Solo poche istituzioni di dimensione significativa sono state costituite negli anni '50 e '60.

Nei decenni successivi e, in particolare a partire dagli anni '80, le fondazioni, hanno beneficiato di un contesto di maggiore dinamicità del terzo settore anche in relazione ad una riscoperta delle formule di collaborazione pubblico/privato regolate dal principio di sussidiarietà.

La crescita del numero di fondazioni è testimoniata dai dati delle rilevazioni Istat, secondo i quali al 31/12/2005 sono 4.720 le fondazioni attive in Italia. Rispetto ai risultati della rilevazione censuaria delle istituzioni nonprofit (Istat, 2001) il numero di tali organizzazioni, dal 1999, è cresciuto quasi del 57%. A livello territoriale, secondo gli ultimi dati, le fondazioni sono maggiormente diffuse nel nord-ovest (44,2%). La loro quota è, invece, quasi del tutto simile nel nord-est (20,7%) e nel centro (20,2) mentre la minore presenza si registra nelle regioni del mezzogiorno (14,9%)

La distribuzione regionale delle fondazioni presenta una variabilità ancora più accentuata: si contrappongono, infatti, regioni nelle quali il numero di fondazioni è molto elevato o consistente (1.430 in Lombardia, 443 in Emilia-Romagna, 423 in Lazio, 405 in Piemonte) a regioni con un numero decisamente limitato di enti (47 in Sardegna, 23 in Basilicata, 9 in Molise).

Analizzando le fondazioni per tipologia, l'Istat rileva una maggiore diffusione delle fondazioni operative (49,5%) e di quelle miste (30,5%). Le fondazioni di erogazione, pertanto, rappresentano solo il 20% del totale.

Tabella 2.3: Fondazioni per tipologia e area territoriale

Area territoriale	Tipologia			TOTALE
	Operative	Erogative	Miste	
ITALIA	49,50%	20%	30,50%	4.720
Nord-ovest	55,50%	16%	28,50%	2.087
Nord-est	48,70%	21,30%	30,00%	978
Centro	39,30%	22,50%	38,20%	951
Mezzogiorno	46,60%	26,60%	26,80%	704

Fonte: Istat (2007)

Al 31 dicembre 2005, le fondazioni italiane operavano con 156.251 unità di personale, costituite per il 52,2% da personale dipendente, per il 29,5% da volontari, per il 12,5% da collaboratori, per il 3,3% da lavoratori distaccati o comandati, per il 2% da religiosi e per lo 0,5% da volontari del servizio civile. Complessivamente le persone retribuite sono 106.137 contro 50.114 soggetti che operano in modo volontario/gratuito. Circa il 70% delle fondazioni impiega personale retribuito, con una media di 22 risorse umane per istituzione.

Nel corso del 2005 le entrate complessivamente registrate dalle fondazioni ammontano a 15,6 miliardi di euro, con una media di circa 3,3 milioni di euro per istituzione. Le uscite si attestano, invece, a 11,5 miliardi di euro (circa 2,4 milioni in media). Rispetto alle fonti di finanziamento, il 78,1% delle fondazioni registra entrate di fonte prevalentemente privata. In particolare si osserva come il 96% delle fondazioni di erogazione di finanziamenti si avvale in prevalenza di risorse provenienti da fonti private mentre l'incidenza del finanziamento pubblico presenta il livello più elevato per le fondazioni operative (31%).

Da ultimo appare utile considerare che, anche dai dati della rilevazione Istat, si rileva che le fondazioni offrono una ampia e differenziata gamma di servizi quali: istruzione prescolastica, assistenza in residenze protette, finanziamento di progetti socio-assistenziali, realizzazione di corsi e/o laboratori, realizzazione di spettacoli teatrali, musicali, cinematografici, gestione di biblioteche, musei, monumenti e siti archeologici/paesaggistici, ricerca, attività ricreative. Anche con riferimento alle attività

erogative, inoltre, si rileva l'eterogeneità dei settori di intervento. Le fondazioni, infatti, erogano premi e borse di studio e finanziano progetti in diversi settori, tra i quali, quello socio-assistenziale, quello educativo, quello dell'arte e della cultura, quello della ricerca in campo scientifico e tecnologico.

2.3. Le fondazioni di origine bancaria: profili giuridici, funzionalità e settori di intervento

Prima di procedere, nei successivi capitoli, all'analisi dell'attività e del ruolo delle fondazioni di origine bancaria nei sistemi di governance di pubblico interesse, appare opportuno proporre un richiamo al quadro normativo e funzionale di riferimento. Le fondazioni bancarie, infatti, costituiscono un soggetto particolare all'interno della più generale categoria delle fondazioni, anche in relazione agli interventi legislativi che si sono succeduti negli ultimi quindici anni e che hanno inciso in maniera significativa sul loro assetto.

Il legislatore ha effettuato, infatti, numerose modifiche dirette a disciplinare la composizione e la nomina degli organi fondamentali delle fondazioni di origine bancaria, le finalità perseguite, i rapporti con le istituzioni locali, la vigilanza e il controllo sul loro operato, le modalità gestionali ed organizzative.

Mentre la cosiddetta riforma Amato/Carli (legge 218/90 e relativi decreti attuativi) mirava sostanzialmente ad una privatizzazione formale degli istituti di credito, concentrandosi prevalentemente sull'assetto giuridico (la "trasformazione" in società per azioni), con gli interventi successivi il legislatore si è concentrato soprattutto sul ruolo strategico che le fondazioni bancarie ricoprono per il sistema economico.

Al fine di inquadrare l'attività e le caratteristiche istituzionali delle fondazioni di origine bancaria vengono di seguito riportati i principali provvedimenti normativi che nel corso degli anni, ne hanno modificato i tratti essenziali.

1. Legge Amato-Carli, n. 218/1990, e decreti delegati (d. lgs. 356/1990).

La legge Amato-Carli che ha istituito le fondazioni, prevede i seguenti passaggi:

- costituzione di una società per azioni, da parte della fondazione;

- conferimento dell'azienda bancaria a tale società, ricevendo in contropartita le azioni di quest'ultima, per un valore pari a quello del conferimento;
- ricapitalizzazione e conseguente crescita dimensionale e competitiva delle banche, attraverso fusioni e incorporazioni, per favorire processi di concentrazione del sistema creditizio;
- neutralità fiscale delle operazioni di fusione e scorporo effettuate.

Lo scorporo dell'attività bancaria della fondazione ha quindi definito due soggetti con ruoli e competenze differenti:

- la banca, costituita nella forma della società per azioni, cui è affidata l'attività creditizia
- la fondazione (inizialmente denominata ente conferente), organizzazione senza fine di lucro, titolare delle quote di capitale della banca, che persegue finalità di interesse pubblico.

L'ente conferente, a cui rimaneva la titolarità della partecipazione nella società esercente l'attività bancaria, aveva come oggetto principale della propria azione la gestione delle partecipazioni bancarie e finanziarie, svolgendo in sostanza una funzione di holding creditizia. E' solo con il successivo decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, che viene introdotta la disciplina degli enti pubblici conferenti e sancito il loro ruolo di sviluppo locale. Il decreto in esame, infatti, individuava i principi generali a cui dovevano conformarsi gli statuti delle fondazioni di origine bancaria, precisando che *“gli enti perseguono fini di interesse pubblico e di utilità sociale preminentemente nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte e della sanità. Potranno essere, inoltre, mantenute le originarie finalità di assistenza e di tutela delle categorie sociali più deboli. Gli enti possono compiere le operazioni finanziarie, commerciali, immobiliari e mobiliari (...) necessarie od opportune per il conseguimento di tali scopi”*.

2. Legge Ciampi (461/1998) e connesso decreto legislativo attuativo 153/1999.

La legge 23 dicembre 1998, n. 461⁷ definiva alcune caratteristiche essenziali per le fondazioni:

⁷ “Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria”.

- il perseguimento esclusivo di scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico;
- l'assunzione, a seguito delle modifiche statutarie previste dai decreti delegati, di personalità giuridica privata con piena autonomia statutaria e gestionale;
- la qualifica di enti non commerciali ai fini tributari, prevedendo, tuttavia, la perdita della medesima e il venir meno di specifici benefici fiscali qualora gli enti stessi non avessero provveduto a cedere la partecipazione di controllo nella società conferita entro un termine dato.

Il successivo d.lgs. 153/99⁸ recepiva sostanzialmente le indicazioni contenute nella legge, tranne l'obbligo per la fondazione, previsto dal decreto, di cedere il controllo della banca conferitaria, mentre i principi contenuti nella legge delega sembravano prevedere solo una perdita dei benefici fiscali in caso di mantenimento del controllo. Infatti, nelle disposizioni transitorie e finali (art. 25) del decreto in esame veniva previsto che la partecipazione di controllo nella società bancaria conferita potesse essere detenuta dalla fondazione per un periodo di quattro anni, più eventualmente per altri due, anche se, in tal caso l'ente avrebbe perso lo status di ente non commerciale. Decorso tale periodo l'autorità di vigilanza, sentita la fondazione e nei tempi ritenuti opportuni, in relazione alle condizioni di mercato ed all'esigenza di salvaguardare il patrimonio, avrebbe potuto provvedere alla dismissione.

L'art. 2, c. 1, definisce le fondazioni bancarie come soggetti dotati di personalità giuridica di diritto privato, senza fine di lucro, con piena autonomia statutaria e gestionale, riconducendole quindi alla tipologia delle fondazioni private disciplinate dal codice civile, cioè patrimoni destinati ad uno scopo. Le fondazioni *“perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti”*. Lo statuto individua i settori ai quali ciascuna fondazione indirizza la propria attività, comprendendo fra questi almeno uno dei Settori Rilevanti, *“rappresentati dai settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della conservazione e valorizzazione dei beni e delle attività*

⁸ Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461.

culturali e dei beni ambientali, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali deboli".

Completa la qualificazione degli enti come persone giuridiche di diritto privato, il divieto di *"distribuire o assegnare quote di utili, di patrimonio ovvero qualsiasi altra forma di utilità economiche agli associati, agli amministratori, ai fondatori ed ai dipendenti"*, divieto che qualifica le caratteristiche di un'azienda non profit.

Il decreto prevede la possibilità di esercitare imprese direttamente strumentali ai fini statutari, seppure solo per quel che riguarda le attività attinenti ai settori rilevanti; è inoltre prevista la possibilità di *"detenere partecipazioni di controllo solamente in enti e società che abbiano per oggetto esclusivo l'esercizio di Imprese Strumentali"*.

Il decreto stabilisce inoltre l'ordine di destinazione del reddito ed attribuisce all'autorità di vigilanza i poteri di determinare l'entità della riserva obbligatoria nonché l'ammontare minimo del reddito da destinare ai settori rilevanti.

Infine, estremamente importanti sono le indicazioni relative al sistema di governo interno delle fondazioni ed ai criteri di selezione degli amministratori. La norma prevede la configurazione a tre livelli degli organi istituzionali, distinguendo tra organi di indirizzo, di amministrazione e di controllo, allo scopo di un migliore esercizio delle competenze. In particolare, all'organo di indirizzo, che deve essere composto con un'adeguata e qualificata rappresentanza del territorio, con specifico riguardo agli enti locali, spetta la determinazione dei programmi, dell'attività e degli obiettivi della fondazione; all'organo di amministrazione spettano compiti di gestione, stimolo e impulso dell'attività della fondazione; l'organo di controllo, invece, ha responsabilità soprattutto sulla verifica legale dei conti.

L'adeguamento degli statuti non è imposto, ma è necessario per ottenere la personalità giuridica privata, con piena autonomia statutaria e gestionale.

Inoltre, è necessario tener conto, nell'ambito dell'organo di indirizzo, delle necessità del territorio nel quale la fondazione opera e, soprattutto dovrà rispettarsi il criterio che vi sia l'apporto di persone che, per preparazione ed esperienza, abbiano la possibilità di contribuire efficacemente al conseguimento dei fini istituzionali. Per le fondazioni la cui operatività è territorialmente delimitata in ambito locale dai rispettivi statuti deve essere *"assicurata la presenza negli organi collegiali di una*

rappresentanza non inferiore al cinquanta per cento di persone residenti da almeno tre anni nei territori stessi”.

3. Articolo 11 legge 28 dicembre 2001, n. 448, (legge Finanziaria per il 2002).

Con l’approvazione dell’art. 11 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, si assiste ad un nuovo, profondo, cambiamento nella disciplina delle fondazioni bancarie, in relazione agli aspetti di mission, governance e modalità operative.

Innanzitutto la legge introduce il concetto di settori ammessi, nell’ambito dei quali la fondazione può scegliere, con cadenza triennale, un massimo di tre settori che diventano così rilevanti⁹: famiglia e valori connessi; crescita e formazione giovanile; educazione, istruzione e formazione, incluso l’acquisto di prodotti editoriali per la scuola; volontariato, filantropia e beneficenza; religione e sviluppo spirituale; assistenza agli anziani; diritti civili; prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica; sicurezza alimentare e agricoltura di qualità; sviluppo locale ed edilizia popolare locale; protezione dei consumatori; protezione civile; salute pubblica, medicina preventiva e riabilitativa; attività sportiva; prevenzione e recupero delle tossicodipendenze; patologia e disturbi psichici e mentali; ricerca scientifica e tecnologica; protezione e qualità ambientale; arte, attività e beni culturali.

Inoltre, si precisa che tali settori possono essere modificati con regolamento dell’autorità di vigilanza e che l’attività della fondazione deve essere effettuata operando in “*rapporto prevalente con il territorio*”.

Alle fondazioni bancarie vengono, così, assegnati nuovi ambiti di intervento, propri di soggetti istituzionali a ciò deputati, secondo una logica di sussidiarietà “invertita”, in cui sono gli enti territoriali che intervengono là dove non intervengono le fondazioni.

Il maggior legame con gli enti locali è testimoniato dai nuovi criteri per la nomina degli organi di indirizzo della fondazione, tesi a rafforzare la rappresentanza degli enti territoriali. La modificazione introdotta, eliminando l’iniziale previsione di fare concorrere tutte le diverse componenti del territorio in misura equilibrata, attribuisce nell’organo di indirizzo, una presenza prevalente degli organi territoriali, a danno delle espressioni della società civile.

⁹ Il numero dei settori rilevanti è stato successivamente elevato a cinque dal D.L. 30 settembre 2003, n. 269 coordinato con la Legge di conversione n. 326/2003.

Infine, in relazione all'impiego del patrimonio, ad una prima bozza del regolamento che prevedeva per le fondazioni di investire almeno il 10 per cento in infrastrutture, nel decreto 217/02 si parla di investimenti finalizzati allo sviluppo del territorio.

4. Sentenza della Corte Costituzionale del 29 settembre 2003, n. 301.

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge 448/2001 dove si precisa che i settori indicati possono essere modificati con regolamento dell'Autorità di vigilanza. Incostituzionale è dichiarato anche l'art. 11, comma 4, primo periodo, della legge 448/2001, dove si stabilisce che nell'organo di indirizzo vi sia "una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, diversi dallo Stato, di cui all'articolo 114 della Costituzione, idonea a rifletterne le competenze nei settori ammessi "in base agli articoli 117 e 118 della Costituzione (Regioni, Province e Comuni)", anziché una "una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, pubblici e privati, espressivi delle realtà locali".

5. D.M. 18 maggio 2004, n. 150

Il D.M. n. 150, "Regolamento della disciplina delle fondazioni bancarie", tenendo conto delle sentenze della Corte Costituzionale, stabilisce che:

- la scelta dei settori rilevanti viene effettuata nello Statuto della fondazione, o in altro deliberato dell'organo della fondazione a ciò competente, secondo lo statuto;
- la fondazione può definire, per la sua attività, specifici ambiti territoriali, che non devono necessariamente coincidere con quello di riferimento della stessa;
- gli statuti delle fondazioni prevedono che l'organo di indirizzo sia composto da una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, pubblici e privati, espressivi delle realtà locali.

Con questo Regolamento che, sulla base delle sentenze della Corte Costituzionale, modifica l'articolo 11 della Legge Finanziaria per il 2002, può considerarsi conclusa la disamina dei principali provvedimenti normativi ad oggi realizzati

Complessivamente le fondazioni di origine bancaria operanti in Italia sono 88 e, sebbene siano maggiormente concentrate nel nord del paese, sono ampiamente diffuse su tutto il territorio nazionale (cfr. figura 2.1).

Figura 2.1: Localizzazione geografica delle fondazioni di origine bancaria



Fonte: ACRI (2008)

L'attività di queste istituzioni grant-making viene annualmente rendicontata dall'Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane (ACRI)¹⁰. Secondo gli ultimi dati disponibili (ACRI, 2008), al 31 dicembre 2006 il patrimonio contabile complessivo delle fondazioni di origine bancaria ammontava a 47,1 miliardi di euro. Nel corso dello stesso anno le fondazioni hanno erogato complessivamente 1.594,3 milioni di euro,

¹⁰ Fondata nel 1912, l'ACRI è l'associazione che rappresenta le Casse di Risparmio S.p.A. e le Fondazioni di origine bancaria.

attraverso 28.850 interventi¹¹. L'attività erogativa ha, quindi, visto un significativo incremento rispetto al 2005 sia con riferimento all'importo totale delle erogazioni (in crescita del 16%) che al numero di iniziative sostenute (con un aumento del 13,6%). Nello stesso periodo sono cresciuti anche l'importo medio dei finanziamenti concessi (passato da 54.000 euro a 55.046 euro) e il numero medio di progetti finanziati da ciascuna fondazione (288 nel 2005 e 328 nel 2006).

L'attività istituzionale si concentra per la parte maggiore nelle erogazioni annuali che rappresentano l'89,3% del totale erogato e riguardano il 97% dei progetti finanziati. La seguente tabella rappresenta la distribuzione delle erogazioni per classi di importo.

Tabella 2.4: Le erogazioni delle fondazioni bancarie per classi di importo (%)

Classi di importo delle erogazioni	2005		2006	
	Importo (%)	Numero (%)	Importo (%)	Numero (%)
oltre 500.000 euro	44,2	2,6	50,6	3,9
da 250.000 a 500.000 euro	14,8	2,3	12	2,2
da 100.000 a 250.000 euro	14,9	4,9	12,9	4,5
da 25.000 a 100.000 euro	16,4	16,4	15,2	16
da 5.000 a 25.000 euro	7,8	31,2	7,4	30,6
fino a 5.000 euro	2	42,7	1,8	42,8

Fonte: Acri (2008)

Per quanto riguarda la destinazione funzionale degli interventi, fra i venti settori di attività ammessi dalla legge¹², sette sono quelli nei quali si concentra la maggior parte delle risorse erogate:

¹¹ L'importo sopra riportato comprende anche gli accantonamenti ai fondi speciali per il volontariato previsti a norma dell'art. 15 della L. 266/1991, pari a 82,2 milioni di euro, e gli importi stanziati dalle fondazioni bancarie per l'attuazione del cosiddetto "progetto Sud", pari complessivamente a 79,8 milioni di euro.

¹² D.lgs. 17/5/1999 n. 153, art. 2, comma 2: Famiglia e valori connessi; crescita e formazione giovanile; educazione, istruzione e formazione, incluso l'acquisto di prodotti editoriali per la scuola; volontariato, filantropia e beneficenza; religione e sviluppo spirituale; assistenza agli anziani; diritti civili; prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica; sicurezza alimentare e agricoltura di qualità; sviluppo locale ed edilizia popolare locale; protezione dei consumatori; protezione civile; salute pubblica, medicina preventiva e riabilitativa; attività sportiva; prevenzione e recupero delle tossicodipendenze; patologie e

1. Arte, attività e beni culturali (30,7%). In questo settore i principali interventi sono dedicati alla conservazione e valorizzazione dei beni archeologici, al sostegno di produzioni artistiche e letterarie, al supporto di musei, biblioteche ed archivi.
2. Volontariato, filantropia e beneficenza (16,8%). Le azioni prioritarie sono rivolte a sostenere altri enti filantropici (quali le fondazioni di comunità) o organizzazioni di volontariato. Significativi sono anche gli accantonamenti per i fondi speciali per il volontariato.
3. Educazione, istruzione e formazione (11,5%), che spazia dall'istruzione primaria, all'istruzione superiore e all'istruzione professionale e degli adulti.
4. Ricerca (10,8%), che sostiene soprattutto le attività nel campo medico e delle scienze naturali.
5. Salute pubblica (9,9%), settore di intervento all'interno del quale oltre tre quarti delle risorse sono devolute a strutture ospedaliere.
6. Assistenza sociale (9,2%), che supporta principalmente le attività dei servizi sociali e quelle di protezione civile.
7. Sviluppo locale (6,2%), che comprende iniziative eterogenee volte ad attivare e/o rafforzare processi di sviluppo sul territorio di riferimento.

Infine, in relazione alla natura giuridica dei destinatari delle erogazioni, nel 2006 le fondazioni di origine bancaria hanno devoluto il 61,4% degli importi erogati riservando, il restante 38,6%, a soggetti di natura pubblica.

disturbi psichici e mentali; ricerca scientifica e tecnologica; protezione e qualità ambientale; arte, attività e beni culturali; realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità.

Capitolo terzo

Le fondazioni di origine bancaria nella governance dei sistemi di pubblico interesse

3.1. La concezione funzionale di interesse pubblico

Da diversi anni il settore delle amministrazioni pubbliche è al centro di un processo di rinnovamento e di riforma volto ad individuare le condizioni ed a fornire gli strumenti operativi che possano rendere più adeguata, rispetto alla domanda dei cittadini, l'offerta in termini di servizi e di outcome. Tale processo di rinnovamento, che si articola lungo diverse direttrici e che presenta, pertanto, molteplici aspetti, permette, con riferimento al presente lavoro, di sviluppare almeno due ordini di considerazioni.

In primo luogo si può osservare che una direttrice di rinnovamento, oramai consolidata, è quella che riguarda l'evidenziazione degli aspetti e delle problematiche economiche degli istituti pubblici nella loro veste di aziende. In tal senso è possibile notare come una importante caratteristica sia stata esplicitamente riconosciuta dalla disciplina economico-aziendale negli elementi di variabilità che caratterizzano le aziende anche a seguito dei continui mutamenti dei sistemi sociali ed economici di riferimento. Tale fenomeno, riconosciuto come uno dei caratteri fondamentali di ogni azienda ed indicato con il termine di *dinamicità* degli istituti/aziende¹³, trova fondamento nel permanente tentativo di cercare configurazioni aziendali e soluzioni gestionali ed organizzative che

¹³ La dinamicità delle aziende si ricollega, inoltre, al carattere empirico degli studi aziendali, che sono fondati sull'osservazione e sull'analisi delle condizioni, delle tendenze e dei bisogni reali dell'ambiente cui l'indagine si riferisce per poter determinare la scelta più conveniente o più opportuna da adottare in relazione a tutti i fattori intervenienti. L'applicazione di questo metodo, che richiede la concreta osservazione dei fenomeni al fine di cogliere gli elementi di variabilità e di dinamicità degli stessi per delinearne le tendenze evolutive, affonda le proprie radici nella nascita delle discipline economico-aziendali e trova validazione già nel pensiero di Besta che, in una vera e propria esposizione dei propri principi d'analisi e di studio, scriveva: "Ho studiato io con molta pertinacia la storia remota e vicina dell'arte di cui espongo la teorica, e ho spinto i miei allievi a studiarla, perché sono d'avviso che tale teorica non possa avere base salda se non si fonda su larghe e coscienziose indagini di quanto avvenne e avviene nella vita reale delle azienda di ogni natura" (Besta F., 1916). Il carattere empirico delle discipline aziendali è, pertanto, conseguenza del carattere dinamico dell'oggetto di studio che, proprio a causa della sua variabilità, richiede una osservazione continua.

permettano di rispondere in maniera più adeguata alle esigenze (anch'esse mutevoli) dei portatori di interesse/stakeholders.

La dinamicità, con il suo portato di cambiamenti relativi all'ambiente di riferimento esterno ed interno e con le conseguenti modifiche sui bisogni e sulle condizioni/modalità di produzione/erogazione del prodotto dell'attività aziendale, è fattore che, qualificando gli aspetti economici degli istituti pubblici, conduce verso un processo di rinnovamento degli stessi che passa attraverso l'attuazione di riforme implicite (cambiamento nel modo di amministrare) o esplicite (cambiamento delle regole formali sottese all'attività amministrativa). Tali riforme, indirizzate a rispondere in maniera più adeguata alle richieste degli stakeholders, comportano una evoluzione degli assetti e dei processi decisionali delle amministrazioni pubbliche attraverso l'adozione di modalità che, in una logica di governance condivisa, tendono ad aumentare il grado di adesione e partecipazione alle tematiche di interesse collettivo ed alla gestione delle funzioni e dei servizi pubblici. La dinamicità e la variabilità del contesto di riferimento, pertanto, sviluppano i loro riflessi sull'azione delle istituzioni pubbliche richiedendo, a queste ultime, di esercitare le proprie funzioni avvalendosi dei contributi dei soggetti economico-sociali che, per il loro ruolo istituzionale, possono agire non solo come meri erogatori di servizi ma anche come facilitatori nel definire gli indirizzi dell'attività di pubblico interesse.

Il secondo ordine di considerazioni, che prende in esame il processo di rinnovamento delle amministrazioni pubbliche da un punto di vista delle finalità istituzionali e con riferimento al loro ruolo sistemico, porta ad osservare come i cambiamenti interni all'architettura generale del sistema ed agli istituti pubblici siano conseguenti al passaggio da un modello di *welfare state*, in cui si riscontra un rilevante intervento diretto dello stato in campo economico, ad un modello di *welfare society*. La transizione da un modello all'altro è coerente e conseguente all'evoluzione del ruolo dello stato nei diversi periodi storici e nei differenti contesti economico-sociali di riferimento¹⁴.

¹⁴Tale evoluzione si articola in quattro differenti fasi (Borgonovi E., 2002):

1. stato dei diritti formali, in cui agli istituti pubblici spetta la definizione e l'imposizione di regole certe ed universalmente applicabili alla comunità di riferimento. L'intervento pubblico in economia è molto limitato e riguarda prevalentemente questioni tributarie, demaniali e produzione di beni pubblici puri;
2. stato sociale del benessere (*welfare state*), in cui lo stato, attraverso politiche ed azioni di redistribuzione e perequazione, tutela "diritti sostanziali a contributo economico che si traducono nella garanzia di bisogni giudicati di pubblica utilità". In questa fase si potenzia il ruolo dello stato come imprenditore che gestisce attività economicamente rilevanti in regime monopolistico e con un basso livello di coinvolgimento di imprese ed aziende non profit;

E' possibile sostenere che nell'attuale dinamica di sviluppo emerge e si consolida, come riferimento per il sistema pubblico, il cosiddetto modello dello "stato regolatore" (Borgonovi E., 2002), che è caratterizzato da un progressivo ridimensionamento delle politiche redistributive e di produzione diretta di servizi di utilità collettiva da parte delle amministrazioni pubbliche cui si collega:

- un rafforzamento del ruolo di regolazione svolto dalle stesse;
- un diffuso coinvolgimento degli attori privati che, in una logica di concorrenza o di collaborazione con le aziende pubbliche, intervengono sistematicamente in settori tradizionalmente riservati a queste ultime.

In tale contesto alle amministrazioni pubbliche viene richiesto di valorizzare la propria capacità di regolare il sistema di riferimento orientando l'azione degli attori sociali e valorizzando le relazioni di partnership di sistema con gli altri istituti pubblici e privati con e senza scopo di lucro.

In generale, il rinnovamento delle aziende ed amministrazioni pubbliche è riconducibile ad alcuni fattori, cui si riferisce un certo grado di relazione reciproca, quali:

- una maggiore scarsità di risorse finanziarie determinatasi anche a causa di un crescente indebitamento delle amministrazioni pubbliche conseguente ad un utilizzo delle risorse non orientato da criteri di efficienza e di efficacia. Tale situazione, anche attraverso l'imposizione di stringenti vincoli economici e di bilancio, porta gli organi decisionali delle aziende pubbliche a gestire in maniera razionale le risorse attribuite;
- il superamento del modello burocratico tradizionale di amministrazione¹⁵ che passa per un consistente recupero di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa determinato per il tramite di una ridefinizione degli assetti organizzativi, dei criteri gestionali e dei processi produttivi volta ad instaurare circoli virtuosi che permettano di ottenere risultati positivi nel lungo periodo;

3. stato dei servizi, nel quale si riscontra un ulteriore espansione dei processi di produzione tecnico-economica da parte degli istituti pubblici principalmente orientata a produrre ed erogare servizi a titolo gratuito o dietro pagamento di prezzi politici. In tale fase si evolve il cosiddetto welfare mix, in cui lo stato accoglie il contributo delle imprese e delle aziende senza scopo di lucro non in una logica di complementarità sistemica ma come mero strumento di produzione ed erogazione di servizi. Si assiste ad un crescente ricorso alle esternalizzazioni, che sono viste come mezzo per incrementare efficienza ed efficacia dei servizi prodotti ed erogati.

4. stato regolatore, in cui il sistema delle aziende ed amministrazioni pubbliche deve essere orientato ad esercitare le funzioni pubbliche valorizzando il proprio ruolo di regolazione, mediazione e coordinamento degli attori.

¹⁵ Del Vecchio (2001), analizzando l'evoluzione dei paradigmi del *new public management*, sottolinea come il sistema tradizionale delle aziende pubbliche, al quale bisogna comunque riconoscere il primato valoriale di alcune specificità, sia stato caratterizzato "da connotati di patologica disfunzionalità".

- la maggiore considerazione attribuita alle esigenze ed alla partecipazione dei cittadini. Tale elemento rileva sia da un punto di vista aziendale che da un punto di vista delle finalità istituzionali in quanto, da un lato, richiama l'adeguamento dell'attività amministrativa alle aspettative della domanda e, dall'altro, evoca i meccanismi di rappresentatività che legano cittadini e sistema pubblico.

Il maggior grado di inclusività richiesto alle amministrazioni pubbliche, contestualmente ad una accresciuta capacità di rispondere rapidamente e secondo i parametri quantitativi e qualitativi desiderati dalla domanda, passa per l'adozione del principio di sussidiarietà, elemento portante di un nuovo modello interpretativo dell'agire pubblico che valorizza le istanze dei diversi stakeholder ricomprendendole, oltre che nella definizione delle prestazioni, anche nei processi decisionali e nella fase di programmazione dell'attività amministrativa.

La sussidiarietà è definibile come modalità di organizzazione economico-sociale sulla base della quale, in un contesto di *welfare society*, i livelli gerarchicamente più elevati del sistema pubblico delegano, anche in termini economico-aziendali, a istituti economico-sociali i servizi di pubblica utilità in funzione della loro capacità di produzione ed erogazione e della loro efficacia di prossimità alla domanda¹⁶.

Il principio di sussidiarietà viene per la prima volta espresso nella dottrina sociale della Chiesa con la oramai classica formulazione che Pio XI ne fa nell'enciclica *Quadragesimo anno* (1931) dove, al paragrafo 80, si dice che “siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare”.

Nella stessa enciclica, configurando caratteri che hanno aspetti di similitudine con il modello dello stato regolatore cui si è fatto cenno in precedenza, si afferma che “è necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad associazioni minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento” per poter “eseguire con più

¹⁶ Il termine sussidiarietà, che solo negli ultimi tempi ha trovato diffusione nel linguaggio comune, ha riferimento etimologico e concettuale nell'espressione latina “*subsidium afferre*”, che significa “prestare aiuto”, “offrire protezione”.

libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano [...] di direzione, cioè di vigilanza, di incitamento, di repressione a seconda dei casi e delle necessità”¹⁷.

Il principio di sussidiarietà trova specificazione in ragione degli attori coinvolti e della loro funzionalità nella realizzazione di azioni che contribuiscono al compimento di finalità di rilevanza collettiva. Si definisce, a questo proposito, *articolazione sussidiaria* la declinazione di tale principio in due dimensioni:

- verticale, che individua i criteri in base ai quali si determina la ripartizione delle competenze all’interno del sistema pubblico. Tale accezione fa riferimento ad un approccio top-down in cui si attua un processo di devoluzione delle competenze che passano, all’interno di un singolo stato, dalle amministrazioni pubbliche centrali a quelle territoriali e locali. Allo stesso modo, la sussidiarietà verticale incide nella definizione dei rapporti tra istituzioni pubbliche sopranazionali e stati nazionali. Si può, tuttavia, notare come, in particolari casi e per specifici contesti, si configuri un’inversione di tendenza che determina una devoluzione delle competenze che passano, secondo un approccio bottom-up, dai livelli inferiori a quelli superiori di governo¹⁸;
- orizzontale, che indica il paradigma ordinatore delle relazioni tra lo stato e gli altri istituti economico-sociali (aziende private for profit e non profit). La sussidiarietà orizzontale assume rilievo in quanto, anche a seguito dei fattori di rinnovamento e cambiamento delle amministrazioni pubbliche citati in precedenza, si pone come elemento di “rottura” del sistema “monopolistico” che vedeva le aziende pubbliche come uniche titolari dei processi di produzione ed erogazione di beni/servizi a rilevanza collettiva per aprire ad un sistema di collaborazione competitiva fra istituti economico-sociali volta ad incrementare l’efficacia complessiva del sistema.

¹⁷ I concetti relativi alla sussidiarietà ed alle sue implicazioni sull’organizzazione economico-sociale sono stati ripresi più volte nella dottrina sociale della Chiesa. Fra i più recenti contributi si ricorda quello dell’enciclica *Centesimus annus* (1991), in cui Giovanni Paolo II sostiene che “la socialità dell’uomo non si esaurisce nello Stato, ma si realizza in diversi gruppi intermedi, cominciando dalla famiglia fino ai gruppi economici, sociali, politici e culturali che, provenienti dalla stessa natura umana, hanno - sempre dentro il bene comune - la loro propria autonomia”. Di conseguenza, in ogni ambito si impone il rispetto del principio di sussidiarietà: “una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità e aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune”.

¹⁸ Per quanto riguarda, ad esempio, i rapporti tra la Comunità Europea ed i singoli Stati membri si può ricordare come il principio di sussidiarietà nella sua accezione verticale sia stato esplicitamente previsto dall’art. 3B, comma 2, del trattato di Maastricht (che ha determinato il passaggio all’Unione Europea), in base al quale: “Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”.

La sussidiarietà può, pertanto, essere considerata come un principio che permette di comprendere ed interpretare le relazioni pubblico-privato come strumento utile per garantire un'offerta di beni e servizi di utilità pubblica determinata in relazione ad una efficace e completa analisi e conoscenza dei bisogni degli stakeholders di riferimento.

3.2. La governance dei soggetti di pubblico interesse

L'applicazione del principio di sussidiarietà alle relazioni di sistema pubblico (sussidiarietà verticale) ed alle relazioni fra amministrazioni pubbliche e istituzioni private (sussidiarietà orizzontale) viene da diverse parti ricondotta alla crisi del tradizionale modello di stato sociale del benessere. A tale proposito è possibile individuare diverse cause che spiegano la messa in discussione del tradizionale modello di welfare state, fra le quali possono essere ricordate le seguenti (Belardinelli, 2005):

- a) l'insostenibilità economica di un sistema di protezione sociale che ha visto una esasperata moltiplicazione dei diritti sociali che non sono stati gestiti con una logica economica tendente a limitarne i costi;
- b) gli effetti socioculturali negativi conseguenti ad una gestione dei diritti sociali volta ad assicurare il consenso politico. In tale ottica il beneficiario dei diritti sociali tende ad ignorare le proprie responsabilità connesse al bene comune a fronte dell'erogazione di "regalie e sovvenzioni". Si instaurerebbe, pertanto, "un'alleanza perversa tra lo stato sociale e coloro che ne sono beneficiari, per i quali potrebbe persino diventare indifferente la forma di governo, purché chi esercita il potere continui a elargire regalie e sovvenzioni";
- c) i limiti ecologici dello stato sociale, che tenderebbe a non intervenire nelle relazioni di contrasto fra i gruppi risultanti dalle nuove polarizzazioni sociali in base alle quali, ad esempio, alcuni "si sentono minacciati da una determinata decisione politica" che ha implicazioni ambientali mentre altri "non avvertono alcuna minaccia";
- d) l'inadeguatezza degli indicatori di benessere dello stato sociale, tipicamente connessi a fattori materiali che non colgono l'importanza delle relazioni

interpersonali e dei fattori immateriali, oggi reputati di fondamentale importanza per comprendere in modo più adeguato il livello di soddisfazione dei cittadini;

- e) la tendenza centralistica dei sistemi di welfare che, da un lato sovraccaricano gli istituti pubblici di compiti e funzioni e, dall'altro, non stimolano una piena partecipazione degli istituti del privato sociale che contribuiscono in maniera marginale ai processi di decisione ed attuazione delle politiche pubbliche.

La finalizzazione di attività, servizi ed iniziative a scopi di interesse collettivo, pertanto, non può più essere analizzata soltanto in relazione alla natura giuridica delle aziende. In altri termini il settore delle istituzioni pubbliche non è più considerabile come unità di misura universale dell'interesse pubblico. Al contrario, è sempre più difficile individuare una teleologia univoca ed omogenea all'interno delle diverse classi di istituto. E questo non solo con riferimento all'azione delle aziende senza scopo di lucro che, per loro natura, sono orientate a raggiungere finalità di interesse collettivo, ma anche in relazione alla "riscoperta", da parte delle imprese, del tema della responsabilità sociale che, negli ultimi anni, è stato oggetto di rinnovato interesse negli studi, nel dibattito accademico, nelle politiche aziendali e nei comportamenti manageriali.

La progressiva interazione fra aziende facenti riferimento a classi di istituto differenti può essere interpretata come concreta attuazione del modello della collaborazione competitiva. Tale paradigma si pone come complemento logico della fase dello stato regolatore: l'intervento sussidiario di imprese ed aziende non profit, infatti, è fisiologico in uno scenario in cui non si registra più l'onnipresenza delle amministrazioni pubbliche e in cui si ha una tendenza a limitare l'intervento delle stesse a compiti di regolazione ed indirizzo. La compiuta realizzazione di tale modello avviene con riferimento a due fattori:

- la *collaborazione*, che valorizza l'apporto dei diversi soggetti in relazione al loro ruolo sociale (specificità istituzionali) ed alle loro capacità economiche (specificità aziendali);
- la *competizione*, che riguarda tanto il complesso degli attori che operano nel sistema (competizione tra istituti economico-sociali differenti) quanto le peculiari dinamiche e tendenze che si determinano all'interno di una specifica categoria di istituti (ad esempio attraverso la nascita di "poli d'eccellenza" per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche).

La diffusione del modello della collaborazione competitiva, che rileva ai fini della determinazione di un sistema di governance dei soggetti che operano per scopi di pubblico interesse, in coerenza con la spinta ad una maggiore inclusione delle esigenze di partecipazione dei cittadini, conduce peraltro ad un progressivo superamento delle rigide linee di demarcazione che, tradizionalmente, separano il sistema delle aziende pubbliche da quello delle aziende private di profitto e senza scopo di lucro. In particolare, si nota come tale tendenza sia influenzata (Longo F., 2001):

1. dalla presenza di istituti pubblici che operano in mercati diversi, in continua evoluzione, ai quali si possono applicare forme di gestione differenti (in economia, aziende di diritto pubblico, aziende di capitale, aziende non profit);
2. dal fatto che anche gli istituti senza scopo di lucro rispondono a differenti classi di bisogni ed operano in mercati diversi (mercato della solidarietà, mercato delle esternalizzazioni pubbliche, mercato a pagamento);
3. dai meccanismi che vedono le imprese operare :
 - in nome e per conto del pubblico a seguito di correlati finanziamenti;
 - in concorrenza non solo con altre aziende for profit ma anche con aziende pubbliche e non profit.

Si riscontra, quindi, una diffusa tendenza di “contaminazione” fra le diverse classi di istituto cui corrisponde un crescente grado di coordinazione dei fattori produttivi e delle modalità di risposta ai bisogni fra aziende pubbliche e private che incide positivamente sui risultati complessivi del sistema garantendo una maggiore efficacia dell’offerta pubblica.

Il raccordo e la collaborazione tra aziende pubbliche e private, inoltre, è utile non solo in termini di gestione e qualità dei servizi ma anche in quanto instaura dei circuiti di apprendimento reciproco che, pur in un’ottica di importazione di strumenti e pratiche gestionali, dovrebbero comunque tendere a non rinnegare le specificità di ciascun istituto¹⁹.

¹⁹ La tendenza ad implementare un’offerta coordinata è presente anche all’interno del sistema costituito dalle aziende private nel quale si assiste ad un crescente rapporto di *partnership* fra imprese ed aziende non profit. Tale rapporto, che può essere organizzato secondo principi e modalità differenti, trova uno dei principali riferimenti nel così detto *cause related marketing* (o marketing delle cause sociali), in base al quale si attua una collaborazione profit/non profit volta alla realizzazione ed alla comunicazione di un progetto di rilevanza sociale.

Ulteriore causa di indeterminatezza dei confini tra sistema pubblico e privato è costituita dalla crescita delle dimensioni quantitative ed economiche del terzo settore²⁰. Gli istituti non profit sono, infatti, rivolti al raggiungimento di finalità di carattere sociale e/o collettivo e, pertanto, si trovano a svolgere attività che, in un'accezione estensiva del termine, possono essere definite pubbliche o che, comunque, presentano forti caratteri di somiglianza con le attività svolte dalle amministrazioni pubbliche. Il non profit si presenta, inoltre, come sistema capace di garantire un alto grado di partecipazione attiva dei cittadini che, per il tramite di aziende senza scopo di lucro, vengono coinvolti (in maniera diretta come volontari o indirettamente come aderenti) nella gestione di servizi o nel dibattito relativo a tematiche di interesse collettivo.

E' stato, inoltre, osservato (Airoldi G., 1995) che le aziende non profit svolgono un importante ruolo di collegamento fra stato, famiglie ed imprese. Tale ruolo assume significati diversi in quanto:

- area nella quale si svolgono attività economiche e non economiche la cui responsabilità spetta congiuntamente a due o più classi di istituto;
- area che gli istituti non profit tendono a servire in quanto lasciata scoperta dalle altre classi di istituto;
- area di sviluppo di speciali competenze, tecnologie e procedure basate sui principi di cooperazione, di volontariato e di solidarietà.

Per quanto riguarda lo specifico ruolo delle fondazioni di origine bancaria nei sistemi di governance dei soggetti di pubblico interesse è possibile rilevare che tali aziende, in un contesto di generale riduzione della disponibilità di risorse finanziarie di origine pubblica, possiedono una importante leva economica che può essere resa immediatamente spendibile per il finanziamento di iniziative ed attività di interesse collettivo.

La leva finanziaria, tuttavia, non costituisce l'unico contributo rilevante apportato dalle fondazioni bancarie. Tali istituti, come chiarito nel successivo capitolo IV, hanno una

²⁰ Secondo i dati della rilevazione censuaria Istat sul non profit italiano, sono 221.412 le aziende senza scopo di lucro che, con diverse formule giuridiche (associazione, fondazione, comitato, cooperativa sociale, ecc.), operano in Italia. Per ulteriori approfondimenti si rimanda ad Istat (2001). Vale comunque la pena di rilevare che i dati Istat, pur costituendo l'unica attendibile fonte di riferimento sul non profit italiano, sono stati pubblicati nel 2001 e si riferiscono alla rilevazione censuaria del 1999. Tali dati, pertanto, non tengono conto dell'ulteriore crescita del terzo settore italiano registratasi negli ultimi anni.

elevata potenzialità di influenza sui processi di sviluppo locale anche in relazione alla loro capacità:

- di analizzare ed interpretare i bisogni della collettività di riferimento;
- di “accompagnare” progetti ed iniziative verso una gestione economicamente auto-sostenibile;
- di governare e/o indirizzare il confronto territoriale degli attori che partecipano al sistema di governance di pubblico interesse.

Nel contesto attuale, in cui si riconosce la necessità di garantire ai cittadini un maggior grado di partecipazione alle decisioni e di controllo sui processi svolti dalle istituzioni di pubblico interesse, la sussidiarietà assume connotati di funzionalità valorizzando il principio secondo cui le competenze debbono essere collocate secondo il fondamentale riferimento costituito dalle esigenze dei cittadini.

Per tale ragione, i recenti cambiamenti introdotti nel nostro ordinamento dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, che ha riformato il Titolo V della Costituzione, sono ispirati al principio di sussidiarietà, in base al quale viene operato un “capovolgimento” dei principi di organizzazione istituzionale.

Più specificamente il nuovo testo dell’art. 114 della Costituzione afferma che “la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”. Tali livello di governo devono, pertanto, intendersi come paritetici, senza alcuna distinzione di ordine gerarchico. In tal modo si è voluta garantire equiparazione formale tra le componenti del sistema pubblico ritenendo che, nel rispetto del principio di prossimità dell’offerta, la titolarità di funzioni debba essere valutata anche in base ad altri due parametri complementari alla sussidiarietà:

- l’*adeguatezza*, che si determina dal raffronto fra i compiti da assolvere e le effettive capacità dell’ente pubblico;
- la *differenziazione*, che permette di implementare sistemi differenti in relazione all’assegnazione di determinate funzioni in capo agli enti locali.

La riforma del Titolo V, inoltre, accoglie esplicitamente e rende operativo il principio di sussidiarietà tanto nella sua accezione verticale che in quella orizzontale e così l’art. 118 della Costituzione:

- al comma 1, esplicitando il principio di sussidiarietà verticale, stabilisce che “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne

l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”;

- al comma 4, valorizzando la dimensione orizzontale della sussidiarietà, dispone che “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Le modifiche costituzionali recentemente introdotte, devolvendo compiti a livelli di governo che sono vicini ai cittadini, tendono a valorizzare il ruolo di partecipazione di questi ultimi assorbendo ed elaborando i loro interessi nei processi decisionali, anche in quanto la maggiore prossimità tra cittadini ed amministrazioni pubbliche contribuisce ad instaurare modalità di controllo diretto.

La riforma sopra citata si propone di allineare il contesto normativo italiano all'esperienza europea, nella quale il livello di diffusione ed applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale varia, all'interno dei diversi sistemi di stato, anche in ragione dei fattori storici, politici, sociali e culturali che hanno influenzato le scelte di coinvolgimento delle imprese sociali in specifici settori di intervento pubblico nei diversi Paesi.

Alcuni esempi di sussidiarietà orizzontale a livello europeo sono rintracciabili (Maccarini, 2005):

- nel sistema sociale olandese, caratterizzato storicamente da una presenza attiva di aziende senza scopo di lucro che, in alcuni settori quali quello sanitario e assistenziale, hanno assunto una rilevante presenza. Il sistema sanitario olandese, infatti, si basa sulla collaborazione fra stato e non profit in base ad uno schema di quasi-mercato nel quale lo Stato svolge un ruolo di regolazione con competenze che investono:

a) il versante del finanziamento, con il quale si offrono agli istituti privati sovvenzioni e sostegno finanziario diretto (attraverso contributi che permettono alle aziende non profit di finanziare gli eventuali deficit) e indiretto (attraverso l'esenzione fiscale);

b) il versante dell'erogazione di prestazioni, poiché l'ente pubblico individua quelle che rientrano nella copertura assicurativa, seleziona i fornitori e fissa le tariffe;

- nel sistema tedesco di “dipendenza integrata” in cui lo stato valorizza l'apporto delle organizzazioni senza scopo di lucro in diversi settori fra i quali quello sanitario, nel

quale si esplica un modello di assicurazione sociale privata. Lo stato, infatti, si assume un ruolo di regolazione e controllo dei parametri relativi all'offerta mentre le organizzazioni non profit, in relazione alle differenti aree geografiche ed alle diverse categorie professionali, erogano dei certificati di cura medica che danno diritto a prestazioni gratuite.

La traduzione operativa del principio di sussidiarietà e del paradigma della collaborazione competitiva implica la capacità di tutte le istituzioni di pubblico interesse di contribuire, in relazione al proprio ruolo ed alle proprie dotazioni di risorse materiali ed immateriali, al raggiungimento degli obiettivi sociali del contesto di riferimento. In tale logica, per mettere a sistema e valorizzare gli apporti economici e sociali di famiglie, aziende non profit ed imprese, le amministrazioni pubbliche devono sviluppare una logica di *governance* pubblica, intesa come “capacità di tenere conto delle diversità di interessi per adottare politiche, indirizzi, scelte capaci di far convergere gli interessi verso soluzioni reciprocamente accettabili” (Borgonovi E., 2002).

La convergenza degli interessi trova una immediata attuazione nel momento in cui il decisore pubblico, oltre a definire un sistema condiviso di criteri, regole e processi, riesce ad introdurre dei meccanismi/strutture che coinvolgono in maniera diretta le altre classi di istituto nei processi di programmazione, decisionali, di produzione di beni e servizi di utilità collettiva. Tali meccanismi e strutture sono espressivi di una logica che, contrapponendosi a una concezione “monolitica” dello stato e consentendo l'inclusione di soggetti privati all'interno di processi tradizionalmente riservati alle aziende pubbliche, permette di valorizzare la partecipazione come elemento necessario e qualificante dell'agire pubblico. Esistono differenti meccanismi e formule operative che consentono di implementare stabili circuiti relazionali tra sistema pubblico e sistema privato. Tra questi si possono, ad esempio, ricordare:

- le società per azioni “miste”, oggettivazione di un processo di privatizzazione dei servizi pubblici generalmente intrapreso a seguito di una carenza di risorse finanziarie o nel tentativo di migliorare gli assetti organizzativi ed i processi gestionali delle aziende pubbliche;

- le fondazioni di partecipazione, adottate al fine di realizzare processi di collaborazione pubblico-privato in settori ad alto impatto sociale tradizionalmente riservati all'intervento di istituzioni pubbliche;
- alcuni strumenti della programmazione negoziata quali:
 - gli accordi di programma quadro, volti a definire di un piano esecutivo di interventi, sono accordi promossi dall'amministrazione centrale, regionale o delle province autonome che coinvolgono soggetti pubblici e privati che hanno interessi comuni o sono funzionalmente collegati;
 - i patti territoriali, promossi da enti locali, parti sociali o altri soggetti pubblici o privati e finalizzati all'implementazione di programmi di sviluppo locale;
 - i contratti di programma, stipulati dall'amministrazione statale competente con grandi imprese, consorzi di piccole e medie imprese e rappresentanze di distretti industriali per l'attuazione di specifici piani progettuali;
 - i contratti d'area, strumenti operativi di concertazione tra amministrazioni pubbliche e rappresentanze di categoria (sindacati e associazioni imprenditoriali) che, grazie al temperamento degli interessi, permettono di creare nuove opportunità imprenditoriali ed occupazionali;
- i progetti integrati territoriali (PIT) ed i progetti integrati di sviluppo locale (PISL), che coinvolgono soggetti pubblici e privati in piani operativi di sviluppo relativi ad aree territoriali che presentano forti elementi di specificità ed omogeneità interna.

Anche in relazione alle formule precedentemente citate si delinea un contesto con contorni sempre più definiti nel quale, a fronte di un comune principio guida individuabile nella partnership tra istituzioni di pubblico interesse, non è sempre definibile una aprioristica suddivisione dei ruoli e delle competenze tra aziende pubbliche, imprese e istituti senza scopo di lucro. Non in tutte le possibili situazioni, infatti, è possibile individuare una corrispondenza biunivoca tra natura giuridico-istituzionale del soggetto e ruolo/competenze attribuite allo stesso. E', pertanto, possibile parlare di *sistema di governance dei soggetti di pubblico interesse*, espressione con la quale si intende evidenziare:

- il superamento di modalità di relazione gerarchica all'interno del sistema pubblico e tra aziende pubbliche e private (for profit e non profit);

- il riconoscimento del ruolo e della capacità di alcuni soggetti privati di gestire processi di analisi dei bisogni e funzioni strategiche di indirizzo e raccordo delle azioni e delle attività di pubblico interesse;
- la crescente interazione e collaborazione tra classi di istituto differenti nei processi di programmazione, gestione e produzione/erogazione di beni e servizi di interesse pubblico.

Le fondazioni di origine bancaria, nel più generale panorama delle istituzioni di pubblico interesse, possono esercitare un ruolo di primaria importanza in tali sistemi di governance. Le fondazioni bancarie, infatti, in relazione alla propria consistente dotazione patrimoniale hanno o possono sviluppare strutture gestionali adeguate per migliorare la propria attività istituzionale inquadrandola all'interno di un coordinato sistema di azioni ed interventi sul territorio. Tali enti, inoltre, sono generalmente delle istituzioni fortemente radicate nel territorio che possono contare su un'immagine positiva ed ampiamente diffusa tra i cittadini. L'associazione delle caratteristiche patrimoniali, gestionali e di immagine permette, pertanto, di affermare che le fondazioni di origine bancaria possono assumere anche ruoli focali e di guida all'interno dei sistemi di governance dei soggetti di pubblico interesse. In ogni caso si tratta di istituzioni che vedrebbero eccessivamente penalizzate le proprie potenzialità se relegate a quelle di semplice soggetto di erogazione di finanziamenti. L'attività istituzionale delle fondazioni bancarie, infatti, ruota intorno alla funzione di erogazione che, tuttavia, costituisce solamente il mezzo per raggiungere ben più ampie finalità di indirizzo delle attività socialmente rilevanti per il territorio di riferimento.

Nei paragrafi seguenti si propone un'analisi volta a puntualizzare le diverse fasi che le fondazioni di origine bancaria dovrebbero seguire per sviluppare un modello di comprensione delle dinamiche territoriali e per definire il proprio ruolo all'interno del sistema di governance territoriale dei soggetti di interesse pubblico.

3.3. Le caratteristiche dei modelli di governance

Il raggiungimento di obiettivi di pubblica utilità da parte delle fondazioni di origine bancaria è stato, per lungo tempo, perseguito attraverso l'articolazione di processi di sostegno a politiche territoriali e di supporto a servizi e attività di interesse comune basati sulla selezione tra alternative e sulla valutazione dei risultati dati gli obiettivi di intervento. Tale modello di intervento, riconducibile alla teoria del policy design²¹, è stato sviluppato in una logica di autonoma funzionale e di intervento all'interno della quale risultano deboli (se non del tutto assenti) le politiche di partnership pubblico-privato e la definizione di strategie territoriali integrate. Le fondazioni bancarie, pertanto, hanno agito in modo autonomo non solo con riferimento alla definizione delle proprie strategie aziendali "interne" (selezione dei settori di intervento, scelta degli strumenti di selezione dei progetti, definizione delle modalità operative di erogazione, ecc.) ma anche in relazione alla co-progettazione e co-gestione di politiche territoriali rivolte al raggiungimento di obiettivi di pubblico interesse.

La partecipazione al sistema di governance dei soggetti di pubblico interesse del territorio richiede, pertanto, un diverso orientamento culturale che comporta rilevanti cambiamenti sul fronte del modello organizzativo e gestionale. Si delinea, in tal modo, un concetto di fondazione come sistema-rete²² che supporti processi integrati di governance del territorio²³ e dello sviluppo locale basati non più esclusivamente su finanziamenti di infrastrutture di tipo materiale od immateriale ma anche sull'attivazione di meccanismi di apprendimento ed analisi collettivi, sulla creazione di condizioni, incentivi e regole che favoriscano la realizzazione di progetti di sviluppo condivisi²⁴. Le fondazioni di origine bancaria (e, più in generale, le fondazioni erogatrici di finanziamenti) non possono, pertanto, essere valutate solamente sulla base delle performance erogative (in termini di valore assoluto/monetario delle erogazioni ovvero in termini di n. di progetti finanziati), ma è necessario valutare e valorizzare il loro ruolo di attore primario del territorio. Le fondazioni bancarie hanno, infatti, la capacità di

²¹ Easton D., "A framework for political analysis", Yale University Press, 1965.

²² Monge F., "La governance delle fondazioni bancarie", FrancoAngeli, 2005.

²³ Per "governance del territorio" si vuole qui intendere "l'insieme di interazioni che danno luogo a scelte di governo del territorio".

²⁴ Dallara A., Rizzi P., "Le politiche di sviluppo ed i sistemi territoriali: un quadro conoscitivo", in Ciccotti E., Rizzi P., "Politiche per lo sviluppo territoriale", Carocci, 2005.

determinare la configurazione della rete di governance dei soggetti pubblici contribuendo, alla pari di altri istituti pubblici e privati, alla definizione degli obiettivi strategici, alla implementazione degli strumenti e delle azioni per raggiungerli, alla valutazione dei risultati e degli impatti, alla ri-progettazione di strategie ed azioni.

In tal modo, pertanto, si delinea in modo più chiaro il sistema di governance dei soggetti pubblico del territorio, che è definito in modo reticolare e partecipato e che favorisce la produzione di capitale sociale territoriale. Quest'ultimo si estrinseca nella maggiore attivazione e coinvolgimento degli attori sociali verso i processi di scelta, nel rafforzamento dei network formali ed informali, nella definizione della visione comune e nella propensione all'innovazione ed al cambiamento.

Diverse analisi empiriche dimostrano che il livello di innovazione e la propensione ad accettare il cambiamento da parte del sistema-rete è legato alla capacità di comprendere, interpretare ed assorbire la varietà dell'ambiente di riferimento²⁵. Sotto questo profilo, le fondazioni di origine bancaria possono agire come facilitatori per la diffusione del cambiamento dato che, per loro natura e in relazione alle proprie funzioni istituzionali, operano come "soggetto di frontiera" tra le istituzioni pubbliche e quelle private. In tal senso le stesse fondazioni bancarie possono essere motore di un cambiamento efficace che, come sostengono diverse teorie organizzative, deriva dalla capacità di trovare un equilibrio tra l'evoluzione esterna e la capacità evolutiva di ogni singolo soggetto della rete²⁶.

L'evoluzione del sistema territoriale, e quindi il livello di turbolenza ambientale, è legata ad una molteplicità di fattori che possono essere così sintetizzati:

- rapido cambiamento economico e tecnologico;
- incremento della pressione competitiva e declino della produttività;
- incremento del livello di interdipendenza tra i settori ed all'interno di ogni settore;
- vaghezza sul ruolo, sulle competenze e sui confini tra privato e pubblico;
- diminuzione dell'intervento pubblico nella produzione diretta dei servizi di pubblica utilità;

²⁵ Jantsch E., "The self-organizing universe", Pergamon Press, 1979.

²⁶ Meyer J.W., Scott W.R., "Organizational environments", Sage, 1983.

Scott W.R., Meyer J.W., "Environmental linkages and organizational complexity", in Levin H.M., James T. (a cura di), "Comparing public and private schools", Falmer Press, 1987.

- incapacità da parte delle aziende private e pubbliche di affrontare efficacemente i fattori di turbolenza.

Tali fattori devono essere visti, in un'ottica proattiva, come stimoli al cambiamento ai quali ogni sistema deve rispondere definendo un modello che permetta di articolare risposte sistemiche efficaci e di perseguire la logica della rete.

A conferma dell'importanza di sviluppare un nuovo modello per la definizione delle politiche territoriali e dei connessi programmi, si può considerare che il modello di governance territoriale integrata, come estrinsecazione del sistema di governance dei soggetti di pubblico interesse, è espressamente sostenuto nelle nuove politiche sociali ed economiche dell'Unione Europea che pongono grande enfasi sui temi dello sviluppo locale, del riequilibrio tra i sistemi territoriali ed economici interni all'Unione, della promozione dell'espansione economica sostenibile.

La seguente tabella rappresenta, in sintesi, le caratteristiche prevalenti/dominanti che i diversi modelli di governance (tradizione vs. territoriale integrata/dei soggetti di pubblico interesse) evidenziano a fronte di fattori di cambiamento ambientale.

Tabella 3.1: *Le caratteristiche dei modelli di governance*

Valori	Fattori che provocano e/o stimolano il cambiamento ambientale	Modello di governance tradizionale	Modello di governance territoriale integrata
<ul style="list-style-type: none"> • Efficacia • Efficienza • Autonomia • Durabilità 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapido cambiamento economico e tecnologico • Incremento della pressione competitiva • Diminuzione della produttività • Incremento della interdipendenza tra settori diversi e all'interno dello stesso settore • Variabilità e vaghezza dei confini tra pubblico e privato • Diminuzione dell'intervento pubblico nella produzione diretta • Incapacità delle aziende (pubbliche e private) ad affrontare in modo efficace i fattori di turbolenza 	<ul style="list-style-type: none"> • Concorrenza • Obiettivi individuali • Diritti di proprietà • Piena autonomia • Potere • Struttura gerarchica • Organizzazione rigida • Focus sulle risorse materiali 	<ul style="list-style-type: none"> • Collaborazione in ambienti competitivi • Obiettivi comuni • Diritti di partecipazione • Autonomia comunitaria • Potere e legittimità • Partecipazione • Organizzazione flessibile • Focus sulle risorse immateriali

3.4. L'approccio strategico alla governance territoriale integrata

Il modello di governance territoriale integrata è legato da un lato al concetto di "ambiente di riferimento" e dall'altro a quello di "attore sociale territoriale" che opera in un sistema-rete.

Per analizzare queste due dimensioni e definire i set di decisioni strategiche che permettono prima la costruzione del sistema-rete e poi la sua evoluzione è possibile ricorrere all'analisi S.W.O.T., strumento di management oramai consolidato utilizzato a supporto dei processi decisionali di tipo strategico.

Il processo di analisi realizzabile con questo strumento è duplice:

- da un lato si procede, infatti, alla definizione e all'analisi dei punti di forza (Strengths) e dei punti di debolezza (Weaknesses) di ogni singolo soggetto;
- dall'altro vengono analizzate e definite le opportunità (Opportunities) e i rischi (Threats) che derivano dall'agire del soggetto e della rete all'interno di un determinato ambiente di riferimento in cambiamento.

Con riferimento al ruolo delle fondazioni di origine bancaria nel sistema di governance di interesse pubblico è possibile sostenere che la prima dimensione di analisi permette di fotografare lo stato attuale della fondazione, con i suoi punti di forza ed i suoi punti di debolezza. Tale prima dimensione di analisi permette, inoltre, di definire il livello di importanza della fondazione bancaria nel territorio di riferimento, la sua evoluzione storica, le risorse investite, i risultati scaturiti dalle strategie ad essi connessi, le tipologie di relazioni instaurate con gli altri attori sociali e con il territorio nel suo complesso.

La seconda dimensione di analisi consente, invece, di comprendere e rappresentare quali saranno le opportunità ed i rischi futuri per la fondazione a fronte dei punti di forza e di debolezza individuati. Per definire opportunità e rischi è, inoltre, necessario comprendere come la fondazione si colloca all'interno di un sistema-rete e come lo stesso può variare in relazione ai molteplici possibili (e più o meno previsti o prevedibili) cambiamenti ambientali di tipo sociale, culturale, valoriale, economico, giuridico, tecnologico.

L'analisi proposta si rappresenta, pertanto, come uno step intermedio tra l'analisi S.W.O.T. di tipo aziendale-manageriale e l'analisi S.W.O.T. territoriale, nella quale il livello di analisi interna non è più del singolo soggetto ma della rete.

Proprio per questo motivo, è necessario enfatizzare la componente di analisi del sistema-rete sia nella dimensione punti di forza / punti di debolezza sia nella dimensione opportunità / rischi.

Quando la rete arriva ad assumere le caratteristiche di coordinamento strategico e duraturo dei processi di governance territoriale, il focus si sposta in modo progressivo e graduale sui punti di forza / punti di debolezza del nuovo assetto e, in particolare, su quelli inerenti il governo del sistema.

In questa seconda fase si dovranno ricordare i requisiti necessari per un'analisi S.W.O.T. territoriale²⁷:

- elevato grado di conoscenza dei fattori che incidono sull'evoluzione ambientale;
- misurabilità di tali fattori e delle rispettive aree di analisi;
- adeguata scomposizione settoriale e territoriale;
- adeguato mix tra fattori rilevanti e fattori specifici;
- processi decisionali congiunti e consensuali anche nelle fasi di analisi e valutazione.

Per sostenere il passaggio dalla prima alla seconda fase è necessario procedere ad un'analisi dell'ambiente e ad una definizione/analisi dei meccanismi di governance della rete e del territorio.

3.5. L'analisi dell'ambiente di riferimento

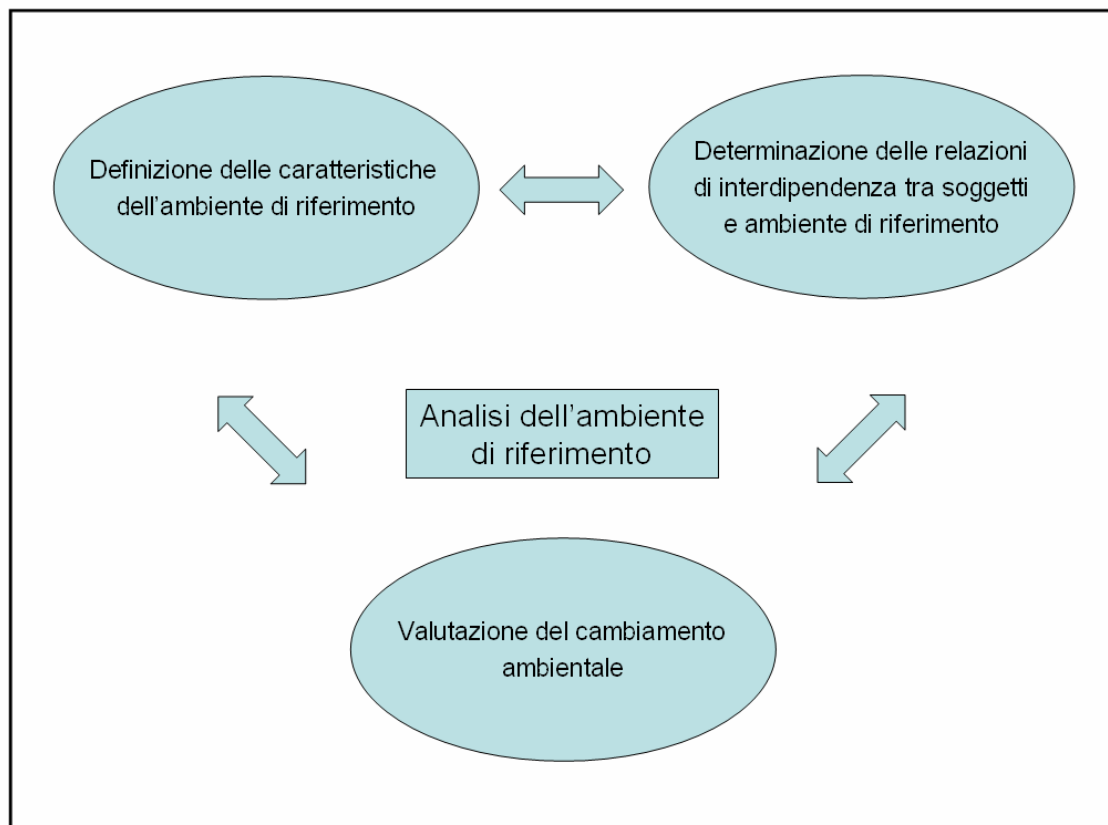
L'ambiente di riferimento può essere definito come un'insieme di condizioni e/o comportamenti che contribuiscono a modificare le strutture e le attività di individui, aziende e gruppi organizzati.

Per effettuare un'analisi utile allo sviluppo di questo approccio, è opportuno riflettere su tre livelli²⁸, che presentano diversi elementi di interrelazione.

²⁷ Per un approfondimento si veda Karppi I., Kokkonen M., Lahteenmaki-Smith K., "SWOT analysis as a basis for regional strategies", Nordregio, 2001

Il primo livello consente di sviluppare riflessioni di tipo definitorio e permette di sistematizzare le diverse caratteristiche dell'ambiente; il secondo è composto dalle determinanti delle relazioni di interdipendenza tra ogni soggetto e l'ambiente; il terzo riguarda il cambiamento ambientale.

Figura 3.1: *Le dimensioni di analisi dell'ambiente di riferimento*



3.5.1. Le caratteristiche dell'ambiente di riferimento

La definizione delle caratteristiche dell'ambiente di riferimento si basa sulla valutazione di tre variabili fondamentali: i modelli culturali, le dimensioni ed i livelli ambientali.

²⁸ Scott W.R., "Organizations. Rational, natural and open systems", Prentice Hall, 1981

I modelli culturali

La prima variabile da analizzare è costituita dai diversi modelli consolidati di comportamento che interagiscono all'interno di un determinato ambiente e dalla cui convergenza o divergenza derivano importanti conseguenze per i soggetti che fanno parte di tale ambiente.

C.J.Lammers e D.J.Hickson sostengono la tesi che i modelli culturali possono influenzare gli attori sociali in tre modi²⁹:

- attraverso l'esistenza di valori generali, norme e ruoli sociali, spesso sistematizzati in apposite legislazioni, che influenzano il modo in cui i soggetti sono valutati e le risposte dei loro pubblici di riferimento;
- attraverso l'esistenza di modelli e premesse sociali che riguardano il come gli attori sociali "possono e dovrebbero essere" e che incidono sulle valutazioni di coloro che devono progettare o modificare i sistemi organizzativi, gestionali e di valutazione;
- attraverso le convinzioni e le azioni degli individui che svolgono i loro compiti ed interagiscono tra loro in un modo che deriva anche da valori, norme e ruoli importati dall'esterno.

Queste influenze esterne derivanti dalla cultura ambientale permeano gli attori sociali e concorrono a definirne i modelli relazionali, organizzativi, gestionali e di misurazione.

Gli effetti che ne derivano possono essere classificati in quattro categorie:

- differenze di valore in una particolare variabile³⁰,
- differenze nella peculiarità, nel caso talune variabili siano altamente influenzate da limitazioni culturali,
- differenze relazionali, nel caso due o più variabili interagiscano in modo particolare come conseguenza del modello culturale³¹,
- differenze di genere, che comportano una particolare combinazione degli insiemi di variabili derivante dall'utilizzo di un certo modello culturale³².

²⁹ Lammers C.J., Hickson D.J. (a cura di), "Organizations alike and unlike", Routledge & Kegan Paul, 1979

³⁰ Per un approfondimento si veda McMillan C.J., Hickson D.J., Hinings C.R., Schneck R.E., "The structure of work organizations across societies", "Academy of management journal", n.16, 1973

³¹ Per un approfondimento si veda Williams L.K., Whyte W.F., Green C.S., "Do cultural differences affect workers' attitudes ?", "Industrial relations", n.5, 1966

Le differenze di genere, essendo rappresentative di divergenze che riguardano tutto l'insieme delle variabili considerate, sono quelle che creano un maggiore scostamento in termini di modello culturale, organizzativo e comportamentale tra i diversi soggetti che agiscono all'interno di un determinato ambiente.

Le dimensioni dell'ambiente

La seconda variabile che aiuta a giungere ad una sistematizzazione delle caratteristiche ambientali è quella legata alle dimensioni dell'ambiente di riferimento.

La rilevanza delle dimensioni dipende dal fatto che le stesse sono in grado di influenzare due componenti rilevanti delle dinamiche ambientali quali l'incertezza e la dipendenza.

Tali componenti derivano da due tra i più significativi approcci all'analisi ambientale: il primo individua l'ambiente come una fonte di informazioni; il secondo interpreta lo stesso come una riserva di risorse³³.

L'approccio che enfatizza l'aspetto informativo si focalizza sul livello di incertezza che gli istituti sono chiamati ad affrontare; il secondo invece, sottolineando l'importanza del contributo in termini di risorse, incentra l'attenzione sul livello di dipendenza.

L'incertezza e la dipendenza costituiscono, ovviamente, dei fattori critici per il successo, anche in termini di continuità dell'azione, degli istituti economico-sociali. Al fine di minimizzare i rischi derivanti dall'incertezza e dalla dipendenza dall'ambiente è possibile considerare il ruolo esercitato da alcune dimensioni generali che vengono proposte come elementi in grado di influenzare positivamente i due fattori critici.

Le dimensioni che influenzano l'incertezza possono essere così riassunte:

- livello di omogeneità/eterogeneità: grado di uguaglianza / disuguaglianza tra il singolo attore ed i soggetti con cui esso deve interrelarsi³⁴;
- livello di stabilità/cambiamento: misura della velocità alla quale l'attore deve affrontare il cambiamento³⁵;

³² Per un approfondimento si veda Lammers C.J., Hickson D.J., op.cit.

³³ Si vuole qui intendere per risorse l'insieme delle condizioni che favoriscono il perseguimento dell'economicità. Tali condizioni possono essere generali (le condizioni produttive) oppure specifiche (i fattori produttivi), onerose o non onerose.

³⁴ Per un approfondimento si veda Thompson J.D., "Organizations in action", McGraw-Hill, 1967

- livello di collegamento/isolamento: capacità relazionale sviluppata dall'attore con quei soggetti, presenti nell'ambiente, le cui azioni possono ripercuotersi su di esso³⁶;
- livello di strutturazione/destrutturazione: modo adottato dall'attore per confrontarsi con un insieme di soggetti le cui azioni sono strutturate o coordinate³⁷.

Ne deriva che al crescere delle dimensioni “eterogeneità”, “cambiamento”, “isolamento” e “destrutturazione” cresce il livello di incertezza che ogni attore sociale deve affrontare.

Le dimensioni che influenzano la dipendenza possono essere sintetizzate come segue:

- livello di abbondanza/scarsità: misura della presenza nell'ambiente delle risorse necessarie³⁸;
- livello di concentrazione/dispersione: collocazione all'interno dell'ambiente delle risorse necessarie per il sistema³⁹;
- livello di strutturazione/destrutturazione: modo adottato dagli attori sociali per confrontarsi tra loro.

In questo caso al crescere delle dimensioni scarsità di risorse, livello di concentrazione e livello di destrutturazione aumenta anche il livello di dipendenza del soggetto.

Dunque la definizione di una serie di dimensioni per facilitare l'analisi delle caratteristiche ambientali sembra essere particolarmente efficace, anche se la valutazione di tali variabili comporta non poche difficoltà a causa delle differenze all'interno delle varie tipologie di soggetti.

³⁵ Per un approfondimento si veda Lawrence P.R., Lorsch J.W., “Organization and environment: managing differentiation and integration”, Harvard University, 1967

³⁶ Per un approfondimento si veda Pfeffer J., Salancik G.R., “The external control of organizations”, Harper & Row Publishers, 1978

³⁷ Per un approfondimento si veda Jurkovich R., “A core typology of organizational environments”, “Administrative science quarterly”, n.19, 1974

³⁸ Per un approfondimento si veda Pfeffer J., Salancik G.R., op.cit.

³⁹ Per un approfondimento si veda Nutter G.W., “Concentration”, “International encyclopedia of the social sciences”, vol.3, 1968

I livelli ambientali

La definizione delle caratteristiche di un ambiente può poggiare sugli assunti del cosiddetto “approccio ecologico”, che può essere scomposto in tre diversi livelli di analisi.

Al primo e più generale livello si trova il concetto di “ambito interorganizzativo”⁴⁰ o, per usare la definizione di A.Hawley, di “*ecological community*”⁴¹.

A tale livello l’analisi si focalizza sulle relazioni che legano definite classi di aziende all’interno di una determinata area geografica.

L’attenzione quindi non è più sulla singola azienda ma sugli ambiti relazionali che si sono sviluppati nell’ambiente di riferimento.

Sembrano particolarmente interessanti le quattro diverse connotazioni ambientali⁴² che emergono dall’analisi:

- ambienti calmi e randomizzati, al cui interno le risorse necessarie ad un’azienda sono fisse e distribuite casualmente;
- ambienti calmi e raggruppati, dove le risorse sono fisse ma concentrate e la collocazione diventa un importante fattore per la sopravvivenza;
- ambienti reattivi, nei quali l’acquisizione delle risorse è legata alle azioni implementate dai soggetti e la sopravvivenza è determinata dall’utilizzo di strategie che fronteggino efficacemente i comportamenti degli altri soggetti presenti;
- ambienti turbolenti, nei quali vi è alta interdipendenza tra le aziende e lo stesso ambito interorganizzativo diviene un fattore di vantaggio o di svantaggio competitivo.

Il secondo livello è quello teorizzato da M.T. Hannan e J. Freeman e che prende il nome di “*population ecology*”⁴³.

L’analisi sviluppata dai due autori non si incentra più su aggregati generali ma su insiemi di soggetti con caratteristiche simili.

⁴⁰ Warren R.L., “The interorganizational field as a focus for investigation”, “Administrative science quarterly”, n.12, 1967

⁴¹ Hawley A., “Human ecology”, Ronald, 1950

⁴² Per un approfondimento si veda Emery F.E., Trist E.L., “The casual texture of organizational environments”, “Human relations”, n.18, 1965

⁴³ Per un approfondimento si veda Hannan M.T., Freeman J., “The population ecology of organizations”, “American journal of sociology”, n.82, 1977

La difficoltà nell'osservazione di questo livello di analisi risiede nella scelta delle caratteristiche attraverso le quali operare le classificazioni.

Diversi indicatori sono stati utilizzati per la definizione degli insiemi: le tipologie di attività, le tipologie organizzative, le tipologie di risposta ai cambiamenti ambientali, le tipologie di relazioni con l'ambiente di riferimento.

Il risultato dell'osservazione è fortemente influenzato dalla scelta dell'indicatore e dalle composizioni e caratteristiche degli insiemi che ne derivano.

Non è quindi possibile effettuare generalizzazioni sulle caratteristiche ambientali in rapporto ai diversi aggregati.

Il terzo livello è quello dell'“insieme dei ruoli”⁴⁴, per il quale il singolo attore, poiché ricopre una posizione sociale, deve svolgere un complesso di differenti ruoli correlati alla tipologia degli altri soggetti interrelati.

L'attore dunque partecipa ad una molteplicità quali-quantitativa di relazioni che dipendono anche dalle caratteristiche dei diversi *partner*.

La differenza tra questo approccio e i due precedenti è che la visuale è ribaltata: nel terzo l'ambiente viene analizzato dal punto di vista dell'attore.

Le relazioni e le connessioni tra un soggetto e gli altri non sono fonte di interesse a meno che non influenzino le attività o le attese del soggetto stesso.

E' in questo livello che si può effettuare la più efficace analisi degli interessi, delle risorse e dei fattori di dipendenza di un determinato soggetto e se ne può indagare la capacità strategica di sopravvivenza.

Anche in questo caso si sono verificate differenze nella scelta delle caratteristiche ambientali da analizzare: alcuni studiosi hanno sostenuto la necessità di utilizzare caratteristiche di tipo soggettivo, altri hanno preferito l'utilizzo di caratteristiche oggettive.

I primi sostengono che è accettabile misurare le caratteristiche ambientali in termini di percezioni dei partecipanti poiché solo i fattori che vengono percepiti possono influenzare il comportamento decisionale dei diversi soggetti⁴⁵.

⁴⁴ Per un approfondimento si veda Blau P.M., Scott W.R., “Formal organizations”, Chandler, 1962

⁴⁵ Per un approfondimento si veda Lawrence P.R., Lorsch J.W., “Organization and environment: managing differentiation and integration”, Harvard University, 1967

I secondi sostengono che anche ciò che i partecipanti non conoscono o non percepiscono può, positivamente o negativamente, influenzarli e che quindi le caratteristiche ambientali incidono sull'attività aziendale sia che vengano percepite sia che non vengano percepite⁴⁶.

E' quindi possibile sostenere che le misure soggettive sono necessarie per prevedere le scelte ed i comportamenti dei soggetti che operano nell'ambiente, ma non sono sufficienti per prevedere i risultati di tali scelte, perché su essi impattano diverse forze alcune delle quali al di fuori del controllo dei singoli soggetti.

3.5.2. L'interdipendenza tra attore ed ambiente

La distinzione tra un approccio soggettivo ed uno oggettivo all'analisi ambientale ha in realtà conseguenze profonde e che necessitano ulteriori riflessioni⁴⁷.

L'approccio di K.Weick, secondo cui i soggetti non reagiscono agli stimoli ambientali ma li emettono⁴⁸, porta a dire che quello che viene percepito dell'ambiente è tanto funzione dell'attore, delle sue relazioni e dei suoi sistemi, che della situazione esterna. E anche se si utilizzano misure oggettive bisogna partire, nel processo valutativo degli aspetti critici della situazione ambientale, dalle caratteristiche del soggetto.

Infatti le relazioni tra uno specifico attore e l'ambiente variano secondo la tipologia di attore, e questo impedisce di descrivere in modo oggettivo l'ambiente di un soggetto senza la conoscenza del soggetto stesso.

Un passaggio importante è anche quello di capire quali sistemi informativi e relazionali l'attore sviluppa per comprendere e quindi meglio interrelarsi con l'ambiente.

⁴⁶ Per un approfondimento si veda Pfeffer J., Salancik G.R., "The external control of organizations", Harper & Row Publishers

⁴⁷ Scott W.R., op.cit.

⁴⁸ Weick K., "The social psychology of organizing", Addison-Wesley, 1969

3.5.3. L'evoluzione ambientale

Dalle riflessioni svolte deriva la percezione che i contesti ambientali sono essi stessi in cambiamento e che tale cambiamento avviene in modo sempre più rapido e con esiti che conducono ad una complessità in costante crescita. Questi esiti si raggiungono, ad esempio, in relazione alla sempre più veloce e permeante evoluzione *dell'information e communication technology*.

S.Terreberry sostiene la tesi che gli attori sociali si trovano in ambienti dove la complessità e la rapidità del cambiamento nelle interrelazioni porta ad un rapido e spesso imprevedibile cambiamento nell'interdipendenza, e da questo può derivare un incremento della turbolenza ambientale⁴⁹.

Tale convinzione deriva dal fatto che, essendo le istituzioni sistemi aperti, come tali tendono ad evolvere da uno stato semplice ad uno sempre più complesso. Ma l'ambiente di riferimento è composto da una molteplicità di sistemi aperti, quindi anch'esso, per le interrelazioni descritte in precedenza, tende ad evolvere verso uno stato sempre più complesso.

A corollario di questo vi è la crescita di incertezza per ogni singolo attore ed il fatto che l'evoluzione ambientale è caratterizzata da un aumento del rapporto tra il cambiamento provocato dall'esterno ed il cambiamento provocato dal singolo soggetto.

Questo approccio è generalmente ed ampiamente accettato anche se appare opportuno operare alcune specificazioni.

In primo luogo non si ritiene possibile accogliere una generalizzazione secondo cui vi sarà, sempre e per tutti gli ambienti, maggiore turbolenza e quindi maggiore incertezza.

Non tutti gli ambienti, infatti, sembrano subire incrementi di turbolenza. Inoltre, anche dove si osserva un aumento della turbolenza non sempre si verifica una corrispondente crescita, dell'incertezza nel medio-lungo periodo.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alla risposta data da diverse istituzioni in termini di differenziazione, quindi di specializzazione e di razionalizzazione di strumenti e funzioni, quindi di maggiore conoscenza e di aumento di certezza in determinati ambiti d'azione.

⁴⁹ Terreberry S., "The evolution of organizational environments", "Administrative science quarterly", n.12, 1968.

Pertanto un aumento delle interrelazioni tra istituzioni, derivante dalla necessità di fronteggiare in modo più efficace l'aumentata turbolenza ambientale, non sempre porta ad un aumento dell'incertezza; al contrario la crescita della complessità può comportare la definizione di più efficaci modelli relazionali di tipo partecipativo e collaborativo.

A fronte di cambiamenti ambientali, il potenziale livello di incertezza può essere, inoltre, diminuito attraverso la definizione congiunta di nuove forme di convergenza razionale, che possono essere ottenute come esito di un processo di adeguamento alle caratteristiche dell'ambiente⁵⁰.

Tale convergenza razionale, che trova espressione in momenti di *regulation*, deve tuttavia essere definita congiuntamente e valutata accuratamente perché può portare conseguenze negative sull'evoluzione dei singoli soggetti in particolare bloccando i sentieri di sviluppo degli stessi.

3.6. L'analisi dei meccanismi di governance

Dopo avere analizzato le caratteristiche dell'ambiente di riferimento che danno significato alla partecipazione degli attori sociali ai processi di governance integrata, bisogna analizzare quali sono le dimensioni di tale partecipazione.

A tale proposito A.Wandersman individua tre dimensioni critiche⁵¹:

- i soggetti che partecipano,
- il tipo di partecipazione,
- le conseguenze derivanti da tale partecipazione.

La struttura teorica su cui basare l'analisi dei meccanismi di governance deve quindi comprendere lo studio:

1. delle origini del processo di partecipazione. Le origini del processo devono essere individuate nelle caratteristiche ambientali, ecologiche e sociali di ogni soggetto.

⁵⁰ Per un approfondimento si veda Meyer J.W. (a cura di), "Environments and organizations", Jossey-Bass, 1978.

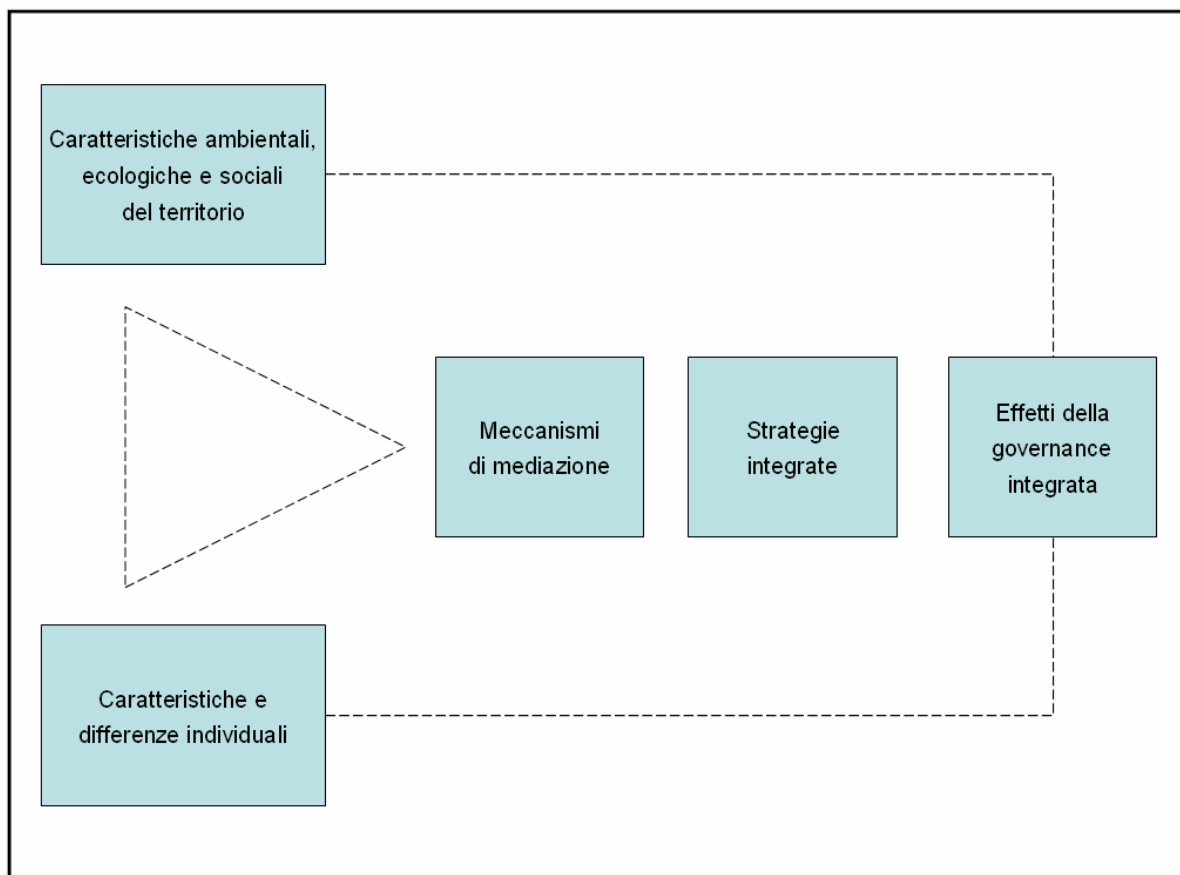
⁵¹ Wandersman A., "A framework of participation in community organizations", "The journal of applied behavioral science", n.1, 1981.

Tali caratteristiche rappresentano le determinanti del contesto e gli elementi motivanti della partecipazione;

2. della natura della partecipazione. Dalle origini del processo di partecipazione è possibile comprendere e studiare l'approccio ed i modelli comportamentali utilizzati;
3. degli effetti per i soggetti. Gli effetti che derivano ai diversi soggetti possono essere compresi analizzando i meccanismi che mediano tra le caratteristiche dei partecipanti, le componenti della partecipazione e l'evoluzione dell'ambiente.

La seguente figura rappresenta le dimensioni chiave per procedere all'analisi dei meccanismi di partecipazione ed alla definizione del modello di governance territoriale integrata per le fondazioni di origine bancaria.

Figura 3.2: *Le dimensioni della governance territoriale integrata*



A fronte del modello sopra rappresentato si propone, di seguito, una sintesi utile per precisare le dimensioni interne che conferiscono contenuto ai fattori chiave precedentemente individuati e che consentono di individuare le possibili chiavi di volta per l'attivazione della partecipazione territoriale come elemento propedeutico alla definizione del modello di governance territoriale integrata.

Le caratteristiche ambientali, ecologiche e sociali

Il primo gruppo di attivatori del processo di partecipazione può essere così descritto:

- **Caratteristiche ambientali.** Le caratteristiche ambientali condizionano notevolmente la propensione del singolo soggetto a partecipare a processi di governance territoriale. Le due dimensioni principali sono il rapporto tra i valori di tale soggetto e quelli dell'ambiente di riferimento e le relazioni instaurate con gli altri attori dell'ambiente stesso. Se i valori sono diversi od addirittura antagonisti a quelli ambientali diventa più difficile per il singolo l'avvicinamento psicologico ed emotivo al processo di partecipazione.
- **Caratteristiche ecologiche.** Tra le caratteristiche ecologiche si fanno rientrare sia le variabili legate agli aspetti spaziali e temporali della struttura sociale sia quelle legate agli aspetti psicologici.
 - Le variabili del primo tipo sono quelle connesse alle caratteristiche dimensionali, ai confini ed all'evoluzione dell'attore. Le caratteristiche dimensionali incidono sulla partecipazione dei singoli soggetti perché possono facilitare o rendere difficile la comunicazione e l'interazione sociale. I confini sono importanti perché concorrono a costruire il senso di appartenenza. La tipologia di evoluzione del soggetto ed i fattori determinanti rappresentano un importante elemento segnaletico per effettuare una prima analisi del tipo di partecipazione e degli effetti che ne deriveranno al singolo.
 - Gli aspetti psicologici sono per lo più legati alle dimensioni dei soggetti. Nei contesti in cui, a fronte di molteplici ruoli da rivestire, vi sia un numero insufficiente di soggetti per ricoprirli tutti, vi è un forte stimolo alla partecipazione⁵². Tale insufficienza produce, inoltre, un incremento nel sostegno delle diverse posizioni, un coinvolgimento in un numero superiore di compiti e

⁵² Barker R., Schoggen P., "Qualities of community life", Jossey-Bass, 1973

di funzioni, una maggiore responsabilità concessa ai membri a fronte di una loro maggiore autoresponsabilizzazione.

- Caratteristiche sociali. Le caratteristiche sociali di una rete dipendono dalle caratteristiche dei suoi membri, dei valori condivisi, delle relazioni interne e di quelle instaurate con l'esterno, dei modelli di funzionamento.
 - La composizione dei membri e le loro caratteristiche, concorrendo a definire le peculiarità della rete, sono un elemento essenziale per facilitare la partecipazione. Parzialmente in contrapposizione con l'approccio che collega direttamente le differenze di tipo e la partecipazione, il paradigma di Moss teorizza che le caratteristiche medie dei membri sono una forza che facilita od inibisce la partecipazione. Come conseguenza di questo, grande attenzione viene posta sull'omogeneità dei soggetti che, al contrario dell'eterogeneità che porta un maggiore livello di conflitto, viene assunta come facilitatore. Tale considerazione viene ampiamente condivisa anche se è necessario considerare che, se da un lato un certo livello di omogeneità è fondamentale per rafforzare la rete e facilitare la partecipazione, un eccessivo livello della stessa finisce per ostacolare la partecipazione e per indebolire la rete perché non permette l'acquisizione e lo sviluppo di nuove conoscenze e l'evoluzione di quelle possedute.
 - Le relazioni interne e quelle sviluppate con gli *stakeholder* territoriali sono legate ai valori ed alle conoscenze prodotte. Esse, facilitando il processo di conoscenza reciproca, la convergenza dei valori e dei significati e la creazione di conoscenze, fungono da facilitatori della partecipazione. Grazie a tali relazioni risulta inoltre facilitato il processo di controllo ed incrementata la capacità di costruire processi di governance più ampi, in grado di rispondere in modo più efficace ed efficiente⁵³ alle attese ed agli interessi dei singoli membri e del territorio.
 - Anche i modelli gestionali possono essere visti come facilitatori, qualora consentano un'efficace operatività dei soggetti attraverso una corretta definizione dei ruoli, degli spazi e dei tempi, il mantenimento di condizioni di

⁵³ Si pensi alle diverse tipologie di economie: le economie di scala, le economie di scopo, le economie di apprendimento e le economie di transazione.

sicurezza, una veloce trasmissione di flussi informativi di qualità, una maggiore interazione tra i singoli membri.

Le caratteristiche e le differenze individuali

Le principali caratteristiche e differenze che influenzano il processo possono essere così rappresentate:

- **Caratteristiche socio-culturali.** La relazione tra le caratteristiche socio-culturali e la partecipazione è molto forte. Il livello socio-culturale incide, positivamente o negativamente, sulla fiducia nella capacità di influenzare le decisioni di tipo strategico, sul contributo all'attività, sullo sviluppo di competenze organizzative e gestionali in linea con quelle degli altri membri.
- **Caratteristiche psicologiche.** Molto forte è anche la relazione tra le caratteristiche psicologiche di un soggetto e la sua propensione a partecipare. Tra le possibili componenti psicologiche vi sono il giudizio che si dà degli altri membri e dei loro comportamenti, la percezione di affinità, l'attrazione reciproca, la dipendenza che deriva al singolo dalla partecipazione.
- **Interrelazioni situazionali.** Un'altra variabile utile per comprendere le condizioni di avvicinamento è il tipo e la qualità dell'interrelazione tra le sue caratteristiche ed i suoi valori e la situazione che esso sperimenta. L'analisi di queste interrelazioni situazionali può essere fatta utilizzando alcune sotto-variabili, tra cui la capacità individuale di costruire competenze e comportamenti, che è legata a quello che un singolo soggetto sa e può fare, la capacità di codificare le strategie e di definire i costrutti, elementi su cui si basa il processo di categorizzazione degli eventi e di collocazione dei diversi soggetti partecipanti, la capacità di definire le differenze tra i risultati attesi e gli schemi comportamentali implementati, la capacità di definire i ruoli ed i sistemi di autoregolazione dei comportamenti che si utilizzano nelle situazioni contingenti.
- **Differenze individuali.** Le differenze individuali sono importanti sotto due aspetti. In primo luogo come facilitatori della partecipazione, in secondo luogo come moderatori degli effetti della partecipazione stessa. Tali differenze possono derivare da una serie di variabili che sono così sistematizzabili: variabili legate alla

personalità (il bisogno di potere, il bisogno di controllo, la ricerca di stimoli), le relazioni instaurate, le risorse (conoscenze e costi di partecipazione), le variabili situazionali.

I meccanismi di mediazione

Dopo aver analizzato le variabili che incidono sulla predisposizione partecipativa, si devono evidenziare i meccanismi di mediazione tra le diverse caratteristiche degli attori.

Essi possono essere così sistematizzati:

- Costo e grado di difficoltà della partecipazione. Tra gli indicatori della partecipazione si devono inserire due variabili che risultano essere importanti anche nella fase di attivazione del processo partecipativo: il costo derivante dall'ingresso e dalla partecipazione, il grado di difficoltà nell'ingresso e nella partecipazione.
- Leadership. I leader devono creare le condizioni per favorire la partecipazione degli attori, e devono sostenere e definire i tempi dell'evoluzione. La *leadership* può derivare dal fatto di occupare una posizione formale riconosciuta a seguito di un processo elettivo o di nomina dall'alto (ad es. enti locali), può essere la conseguenza dell'influenza e delle capacità di un soggetto di mobilitare gli altri membri per il raggiungimento di un obiettivo comune (ad es. associazionismo), oppure può derivare dal possesso di particolari conoscenze e competenze (ad es. mondo della scuola, delle professioni o Università). Di conseguenza il potere decisionale è una variabile che influenza pesantemente la composizione organizzativa e la gestione dei processi.
- Tipologie di partecipazione. Un altro indicatore importante è la tipologia di partecipazione, che contribuisce ad approfondire l'analisi degli aspetti qualitativi della partecipazione. Un modo per valutare l'indicatore partecipazione si basa sull'analisi del contributo portato in una o più delle fasi di gestione del processo di governance⁵⁴. Le fasi possono essere così descritte.
 - Definizione delle componenti fondamentali e degli obiettivi. I membri hanno pieno controllo dei processi decisionali e sono in grado di definire le componenti ed i parametri per la pianificazione.

⁵⁴ Wandersman A., "A user participation in planning environments. A conceptual framework", "Environment and behavior", n.11, 1979

- Pianificazione. I membri definiscono set di obiettivi all'interno delle componenti e dei parametri predefiniti. Essi hanno il potere decisionale per implementare gli obiettivi a fronte del quale vi è la responsabilità per tale implementazione.
- Scelta. I membri possono scegliere tra i set di obiettivi derivanti da processi definitivi interni o esterni.
- Retroazione. Ai membri è richiesta la piena partecipazione nel momento in cui si attiva il processo di analisi e di valutazione degli obiettivi che sono stati definiti.
- Ruoli di sostegno. Un altro indicatore che influenza la tipologia di partecipazione dei singoli e gli effetti che ne derivano è costituito dalle caratteristiche dei ruoli di sostegno⁵⁵ e dei soggetti chiamati ad occuparli. Tra i ruoli di sostegno si ricorda quello di “guida”, le cui caratteristiche essenziali sono quelle della proattività, intesa come capacità di stimolare l'iniziativa dei membri o di prendere l'iniziativa qualora i membri non possano o non riescano a prenderla; quello di “facilitatore” nella realizzazione delle azioni e dei processi decisi dai membri; quello di “esperto”, colui che deve portare dati ed informazioni in aree ritenute particolarmente deboli o critiche per l'implementazione dei processi di governance.

3.7. Le strategie integrate nei sistemi di governance territoriale

L'aumento del livello di conoscenza è solo il punto di partenza per la definizione di un modello evolutivo di governance integrata che veda la partecipazione di molteplici portatori di interessi.

La missione e la strategia sono, ovviamente, i punti di riferimento per la definizione degli obiettivi, per questo è importante che si sviluppi, a sostegno delle comunicazioni informali, un processo di comunicazione formale teso a chiarire la missione, gli obiettivi e le aree di interesse/impegno dell'attività di governance integrata.

Questo è un ulteriore contributo alla creazione di una relazione in grado di evolvere efficacemente, dove tutte le parti sono correttamente informate e dove tutti, sulla base di

⁵⁵ Ross M.G., “Community organization. Theory, principles and practice”, Harper & Row Publishers, 1967.

informazioni corrette e trasparenti, si comportano eticamente per realizzare un modello di governance di tipo partecipato e collaborativo.

Gli obiettivi che possono essere definiti sono ovviamente molteplici e sono, come sempre, collegati alla tipologia di processo di governo, alle tipologie di soggetti coinvolti ed al loro comportamento, alle caratteristiche dell'ambiente di riferimento.

E' però possibile ipotizzare che essi debbano comunque rientrare in una delle seguenti fattispecie:

- convergenza degli interessi, delle visioni, delle culture. Si è già sottolineato che i diversi soggetti coinvolti nel processo relazionale hanno visioni, culture ed interessi spesso differenti, a volte addirittura divergenti, e che questa è una delle aree più critiche del processo che si vuole implementare. Si è per questo svolta la riflessione mirante alla definizione di un modello di convergenza che faciliti il processo di interpretazione e di ricomposizione di tali differenze. Una tensione verso la convergenza che tuttavia è la base per riuscire ad implementare efficacemente ed efficientemente il modello di governance integrata, e che non può prescindere dal processo di identificazione e di comprensione delle differenze, ma anche, probabilmente, delle uguaglianze, per capire fino a che punto esse sono realmente tali. Queste riflessioni valgono soprattutto quando i soggetti appartengono a settori diversi, fatto che comporta anche, oltre a quelle già ricordate, una diversità nella missione. Attraverso lo sforzo verso la convergenza è possibile minimizzare l'impatto di possibili fattori di crisi derivanti da incomprensioni sulle finalità, sui concetti, sui significati o sugli obiettivi da implementare, errate attese, frustrazioni derivanti dalla percezione di una mancata considerazione delle proprie competenze, scarsa fiducia nei comportamenti e nelle informazioni degli altri;
- accentuazione dei fattori di compatibilità. La possibilità di fare convergere interessi, culture e visioni differenti si basa anche sulla capacità di comprendere ed accentuare i fattori di compatibilità tra i diversi soggetti. Una compatibilità che può derivare, ad esempio, dall'avere, a loro volta, *stakeholder* comuni che, influenzando gli obiettivi, contribuiscono a creare un *background* relazionale comune. Oppure una compatibilità derivante dall'avere contribuito a realizzare certe tipologie di progetti che hanno richiesto l'acquisizione di condivisi valori e risorse. Od ancora una

compatibilità derivante da simili stili comportamentali, organizzativi, di gestione delle risorse umane o dei flussi informativi;

- definizione e bilanciamento del potere dei diversi partecipanti. La creazione degli ambiti relazionali porta con sé non solo il problema delle differenze tra le diverse posizioni ma anche la definizione del potere all'interno del gruppo che si sta creando. Non è infatti improbabile che il potere di ogni singolo soggetto vari a seconda che esso si trovi all'esterno del gruppo oppure si collochi al suo interno. D'altronde un modello di governance partecipata prevede un'autolimitazione della discrezionalità dei singoli e di conseguenza un'autolimitazione del loro potere che viene parzialmente demandato ad un livello sovraordinato;
- definizione dei criteri di valutazione delle risorse portate. In una relazione, all'interno di un gruppo ci si aspetta che tutti portino risorse che solitamente vengono riconosciute e valutate secondo schemi tradizionali. In questo caso, però, è opportuno modificare i criteri di valutazione dei singoli apporti, per evitare il rischio di mettere alcuni soggetti in condizione di abbandonare l'ambito relazionale o di minimizzare il loro contributo. La valutazione dell'apporto dei singoli soggetti dovrà quindi essere nuova e situazionale ma soprattutto inclusiva;
- definizione dei tempi. Uno dei fattori di maggiore problematicità nell'instaurare le relazioni descritte è la corretta definizione dei tempi, posto che il tempo è considerato risorsa scarsa e per questo di grande valore. D'altronde il tempo risulta necessario per approfondire la conoscenza tra i soggetti, per comprendere i diversi interessi, per costruire efficaci modelli e strumenti di comunicazione, per definire obiettivi comuni, per produrre conoscenza e fiducia, per imparare a lavorare insieme. In molti casi tutto questo non è immediato ma richiede plurimi tentativi. Spesso poi un successo od un insuccesso nell'implementazione comune di un progetto può accelerare i tempi oppure dilatarli notevolmente. Per tutti questi motivi, è dunque necessario pianificare correttamente i tempi, soprattutto nella fase iniziale, evitando eccessive accelerazioni, che finirebbero per fare aumentare il livello di instabilità, di incomprensione e di incertezza, ma impedendo anche indebite dilazioni, che provocherebbero costi non facilmente sostenibili per tutti i soggetti;

- definizione delle persone chiamate a prendere parte al processo. Il successo nell'evoluzione di una relazione è legato anche alle persone che, in rappresentanza dei diversi soggetti, sono chiamate ad implementarla. E' quindi necessario favorire ed aiutare il processo di selezione da parte dei diversi soggetti, comunicando le competenze richieste ed il modello culturale che si pone alla base di questo nuovo rapporto. Più i diversi partecipanti saranno in grado di scegliere correttamente i loro rappresentanti maggiore sarà l'efficacia e l'efficienza (sotto forma, ad esempio, di risparmi di tempo) dell'evoluzione. La continuità della presenza dei singoli è sicuramente un fattore positivo, che facilita i processi relazionali e di stabilizzazione del gruppo e quelli di produzione di conoscenza e di fiducia. La migliore comprensione degli interessi, della visione e della cultura di un'organizzazione può essere facilitata dalla capacità e dalla volontà del suo rappresentante di comunicare e di farsi comprendere. Infine di grande importanza, per l'accelerazione dei processi, è anche l'autonomia e la legittimazione di ogni persona a raggiungere accordi e ad implementare azioni senza dover sottostare ad un controllo continuo da parte di coloro che rappresenta. Tale controllo finisce non solo per ritardare l'implementazione dei processi e l'ottenimento dei risultati globali, aumentando il livello di insoddisfazione dei partecipanti, ma anche per ridurre la spinta propositiva e collaborativa dei controllati. L'autonomia deve però trovare un forte bilanciamento con la necessità di mantenere il consenso dei rappresentati. Poiché l'attività del nuovo sistema porta conseguenze, dirette od indirette, su tutti i gruppi in cui i rappresentanti sono coinvolti, è necessario che questi ultimi si dimostrino responsabili nei confronti dei primi. Un'altra considerazione meritano le competenze che ognuno è chiamato a portare, competenze che non solo legittimano il singolo ma legittimano e facilitano l'intero processo relazionale. Tali competenze non sono solo legate al dover definire e perseguire specifici obiettivi ma anche alla necessità di interagire in modo collaborativo in un ambiente dove sicuramente forte è la complessità ma dove forti possono risultare anche le resistenze e gli scontri;
- definizione dei meccanismi di negoziazione. Per favorire relazioni di lungo periodo è necessario che i diversi soggetti trovino soluzioni negoziali efficaci, soprattutto per quanto riguarda la soluzione dei conflitti. Sviluppare la capacità di produrre soluzioni integrate diviene un obiettivo strategico per la corretta gestione dei

rapporti all'interno del processo. Le alternative alle soluzioni integrate rimangono la "dominazione" o il compromesso. La dominazione, ovviamente, non può però essere efficace, nel lungo periodo, perché aumenta la conflittualità, diminuisce la volontà collaborativa, frustra i perdenti e fa loro ricercare non le soluzioni migliori ma quelle che permettono di vendicarsi delle sconfitte subite o di dominare a loro volta. Lo stesso giudizio negativo deve essere dato sul compromesso, che finisce per produrre soluzioni "di minima", che risultano nel breve termine insoddisfacenti per tutti e dunque favoriscono il risorgere, magari sotto altre forme, dei conflitti. Dunque una elevata capacità di negoziare significa possibilità di definire soluzioni integrate che, partendo dalle tensioni derivanti dalla differenza delle prospettive, trasformano i conflitti in creatività ed innovazione portando nuovo valore alla relazione. Perché questo accada si deve sviluppare una forte capacità di fare emergere in modo spontaneo e propositivo le diversità e di gestire correttamente l'esplosione di conflitti che ne deriva, fatto che faciliterà anche lo sviluppo di quell'istinto collaborativo componente essenziale di relazioni durature. Deve inoltre essere sviluppata una forte tensione all'indagine ed essere ricompensate l'esplorazione di nuovi obiettivi e l'innovazione, e non il compromesso improduttivo;

- definizione dei modelli di comunicazione. Ogni volta che si definisce una strategia integrata è opportuno citare la comunicazione come variabile chiave. D'altronde come più volte affermato la creazione di un modello di governance partecipata non può prescindere da una comunicazione efficace ed efficiente, le stesse aree critiche appena ricordate non possono fare a meno di una elevata capacità di comunicare tra i soggetti coinvolti. La comunicazione di cui si tratta è l'esplicitazione delle norme fondamentali perché origina comportamenti che devono essere accettati e condivisi da tutti i partecipanti. Una comunicazione e comportamenti di questo tipo concorrono a definire quell'ambiente partecipativo e collaborativo che rende più facili i processi di comprensione, di produzione di conoscenza e di fiducia, di convergenza e di definizione di soluzioni integrate. Per innescare questo circuito virtuoso è importante che si investa sulla creazione di modelli comunicativi capaci di fare emergere e comprendere, in modo spontaneo e propositivo, le diversità e la possibilità di gestire in modo negoziale i conflitti. Per la definizione di tali modelli

risultano importanti coloro che devono dare vita ai flussi comunicativi, la possibilità di accedere alle informazioni, i dai luoghi fisici di incontro e di confronto;

- definizione dei programmi di indirizzo ed attività. I programmi di indirizzo ed attività possono orientarsi in quattro direzioni principali: realizzazione di nuovi programmi, miglioramenti dei programmi esistenti, definizione di programmi per migliorare l'efficienza delle relazioni, definizione di programmi di sostegno delle relazioni con i diversi gruppi di *stakeholder*. I nuovi programmi tendono a definire nuove attività con i vecchi soggetti oppure nuove attività con nuovi soggetti per rafforzare il processo di governance integrata. Non si tende quindi più solo a migliorare le relazioni ma anche a crearne di nuove. Questo come conseguenza dell'evoluzione e delle trasformazioni nei bisogni e nelle attese del territorio, che porta a cambiamenti nei rapporti e nelle attività. Il miglioramento dei programmi esistenti è la conseguenza del fatto che spesso i singoli soggetti, magari all'interno di reti più limitate, hanno già implementato una prima serie di programmi volti a sostenere l'evoluzione del territorio. Il nuovo modello di governance deve valutare anche tali programmi ed eventualmente sostenerne il rafforzamento/miglioramento qualora si confermi la loro importanza per il territorio. Come detto, gli obiettivi da definire non devono riguardare soltanto le nuove attività e programmi ma devono occuparsi anche di migliorare l'efficienza delle relazioni già instaurate. Infine, la definizione di programmi di sostegno delle relazioni con i diversi gruppi di *stakeholder* rappresenta l'integrazione o l'estensione di quelli precedentemente ricordati e permettono di aumentarne l'impatto e l'efficacia in un contesto relazionale più ampio. In questo modo è possibile perseguire un miglioramento generale dei rapporti con gli *stakeholder* di riferimento e con quei gruppi organizzati che direttamente od indirettamente partecipano o beneficiano dell'attività di governance territoriale.

La seguente tabella 3.2 sintetizza le relazioni tra aree strategiche e interventi da realizzare.

Tabella 3.2: *Le strategie integrate*

AREE STRATEGICHE	INTERVENTI
Convergenza degli interessi, delle visioni, delle culture	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chiarire gli obiettivi della rete e i percorsi per conseguirli ▪ Incentivare le comunicazioni formali ed informali ▪ Fare emergere le diverse posizioni e ricercare la convergenza ▪ Utilizzare il contributo di autorità esterne ed indipendenti per dirimere le questioni più difficili ▪ Definire obiettivi concreti per favorire la nascita di relazioni durature dal “dover realizzare insieme” un progetto
Definizione e bilanciamento del potere dei diversi partecipanti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definire il ruolo dei singoli ▪ Trovare l’accordo sulle norme fondamentali ▪ Favorire processi decisionali partecipativi e trasparenti ▪ Favorire i flussi informativi ▪ Definire il controllo
Definizione dei criteri di valutazione delle risorse portate	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dare priorità a valutazioni situazionali ed inclusive ▪ Valutare l’impatto di lungo periodo per la rete e non quello di breve per i singoli ▪ Accettare e riconoscere tutti gli apporti ▪ Condividere le risorse
Definizione dei tempi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definire insieme i tempi di implementazione ▪ Facilitare il coinvolgimento di comunicatori e di “creatori di relazioni” ▪ Migliorare i canali di comunicazione formale ▪ Ridurre i “tempi morti” degli incontri formali ed ottimizzarne l’efficienza ▪ Favorire i momenti di incontro informali o “casuali”

Definizione delle persone chiamate a prendere parte al processo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aiutare una selezione ragionata dei partecipanti ▪ Favorire l'autoselezione dei partecipanti ▪ Favorire la continuità della presenza ▪ Favorire lo sviluppo di competenze specifiche ▪ Chiedere e favorire un adeguato livello di autonomia ▪ Incentivare la manifestazione della responsabilità dei delegati verso i deleganti
Definizione dei meccanismi di negoziazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Premiare le soluzioni integrate ▪ Contrastare i processi di negoziazione basati sulla "dominanza" o sul compromesso ▪ Sostenere il processo di manifestazione e di comprensione delle diverse posizioni e conflitti ▪ Premiare gli sforzi creativi che favoriscono la convergenza delle posizioni e la risoluzione dei conflitti
Definizione dei modelli di comunicazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dare rilevanza alle persone facilitatrici della comunicazione ▪ Favorire l'autoapprendimento relazionale ▪ Favorire una formazione specifica alla comunicazione ▪ Utilizzare correttamente l'information & communication technology ▪ Formare le persone per favorire il corretto utilizzo dell'information & communication technology ▪ Creare luoghi e momenti per il confronto diretto tra le persone
Definizione dei programmi di indirizzo ed attività	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realizzare nuovi programmi ▪ Migliorare i programmi esistenti ▪ Definire i programmi per migliorare l'efficienza delle relazioni ▪ Definire i programmi di sostegno delle relazioni con i diversi gruppi di stakeholder

3.8. Gli effetti del sistema di governance territoriale integrata sulle fondazioni di origine bancaria

Lo sforzo per definire processi di governance e strategie territoriali integrate porta una molteplicità di effetti positivi alla fondazione come sistema-rete.

Un primo effetto è l'instaurazione di nuovi ambiti relazionali con soggetti conosciuti o con nuovi soggetti, relazioni percepite come strategiche e quindi inserite in un concetto di rete come continuum relazionale strutturato.

Questo permette di soddisfare meglio i bisogni del territorio, facilitare il perseguimento delle mission individuali e la definizione di nuovi obiettivi, anche grazie all'eliminazione delle condizioni di diffidenza, pregiudizio, ostacolo.

Tali nuovi obiettivi spingono per un'evoluzione organizzativa che utilizzi sempre più modelli partecipativi di tipo reticolare, per favorire la partecipazione dei soggetti, al posto dei modelli burocratici.

L'identificazione di nuovi obiettivi individuali e generali comporta l'evoluzione dell'ambiente nel suo complesso e la creazione ed il coinvolgimento di nuovi soggetti.

Questo ha come conseguenza l'evoluzione delle conoscenze e della responsabilità dei singoli attori sociali e, in modo sinergico, della rete in quanto tale.

Da questi risultati derivano una serie di effetti sulla fondazione e sull'ambiente di riferimento.

Gli effetti che possono derivare alla fondazione come attore sociale del territorio sono:

- positiva valutazione dell'efficacia dell'attività, cioè aumento del livello di soddisfazione e di apprezzamento nei confronti dell'attività svolta e valutazione delle sue specifiche qualità;
- positiva valutazione dell'organizzazione della fondazione, cioè aumento del livello di soddisfazione e di apprezzamento nei confronti dell'organizzazione e valutazione delle sue specifiche qualità;
- positiva valutazione della partecipazione allo sviluppo territoriale, derivante dalla percezione favorevole della capacità della fondazione di fornire risposte sociali trasparenti, innovative, strutturate e coerenti;

- positiva valutazione da parte degli stakeholder primari, derivante dalla percezione favorevole della capacità della fondazione di ricomprendere i diversi bisogni ed attese e di trovare adeguati meccanismi di risposta;

Gli effetti che possono derivare alla fondazione come sistema-rete dai processi interattivi sono invece così classificabili:

- maggiore capacità di fare convergere i valori e gli obiettivi degli attori sociali, valutabile dalla capacità della rete di raggiungere obiettivi generali che siano comprensivi di quelli dei singoli attori e non conflittuali;
- crescita della legittimazione sociale, del livello di credibilità e di immagine, della rappresentatività;
- acquisizione di una *leadership* nell'ambiente di riferimento, come conseguenza della capacità di trasmettere e fare accettare i propri valori ed obiettivi all'intero ambiente;
- miglioramento della capacità di adattamento, conseguenza della maggiore flessibilità nei confronti del cambiamento ambientale, dello sviluppo di modelli decisionali congiunti, dell'aumento nella produzione di conoscenza;
- crescita, misurabile attraverso l'incremento della partecipazione, dei contributi, delle risorse a disposizione, del livello quali-quantitativo delle attività e dei progetti sostenuti.

Vi sono infine alcuni effetti sull'ambiente di riferimento che possono essere così riassunti:

- diminuzione dei conflitti e più appropriata definizione dei valori ambientali;
- maggiore facilità nella creazione di ambiti relazionali condivisi;
- incremento della conoscenza;
- sviluppo di nuovi modelli organizzativi e gestionali;
- maggiore efficacia dei sistemi di controllo manageriale e sociale;
- maggiore capacità di gestione del cambiamento.

L'approccio ad una governance territoriale integrata per una fondazione di origine bancaria che accetta la sfida di contribuire alla costruzione di un sistema-rete richiede un'analisi impostata su 3 livelli: l'analisi delle caratteristiche aziendali, l'analisi delle caratteristiche del processo di costruzione della rete e l'analisi dell'ambiente di riferimento.

Si è in questa sede proposto l'adattamento della SWOT analysis come strumento che sembra essere particolarmente adatto a governare la complessità di relazioni e dinamiche che le fondazioni di origine bancaria devono presidiare per poter gestire in modo efficiente ed efficace la propria attività istituzionale e per poter sviluppare un ruolo adeguatamente rilevante nel sistema di governance territoriale dei soggetti di pubblico interesse.

L'analisi sviluppata permette, inoltre, di implementare un modello di azione che sembra poter garantire l'attivazione di meccanismi di apprendimento ed analisi collettivi a supporto della creazione di condizioni, incentivi e regole che favoriscano la realizzazione di progetti di sviluppo territoriale condivisi ed in grado di produrre capitale sociale.

Le argomentazioni precedenti consentono, inoltre, alle fondazioni di origine bancaria di disporre di un quadro analitico di riferimento collegata all'attività strategica di tipo conoscitivo che costituisce un indispensabile supporto per poter programmare e realizzare iniziative e processi di intervento che siano coerenti con i bisogni territoriali e che tengano in considerazione i possibili differenti esiti connessi alle dinamiche ambientali.

Capitolo quarto

Profili di governance delle fondazioni di origine bancaria

4.1. Governance e strategia delle fondazioni di origine bancaria

Il modello delle fondazioni di origine bancaria, in relazioni alla dimostrata capacità di tali aziende di incidere in modo rilevante nei processi di sviluppo sociale territoriale, è stato ampiamente riscoperto nell'ultimo decennio in tutta Europa come formula organizzativa e imprenditoriale adatta a rispondere ai bisogni della società civile.

Le fondazioni erogative e, in particolare, le fondazioni bancarie, che costituiscono una peculiare categoria di fondazione erogativa, rappresentano attualmente uno degli stakeholder maggiormente significativi a livello territoriale in quanto, con la propria azione permettono di:

- mantenere l'identità del territorio;
- sviluppare iniziative volte a rispondere ai bisogni dei privati e delle istituzioni operanti, a vario titolo e a diverse modalità, nel settore degli interventi "sociali"⁵⁶;

⁵⁶ Il concetto di "sociale" adottato nella presente trattazione non si riferisce solamente ai soggetti ed agli interventi attuati nel tradizionale campo dell'assistenza alle persone ma si adatta a tutti i settori di intervento che creano un valore aggiunto in termini di benessere per la società. In tal senso il concetto di "sociale" adottato può essere ricondotto ai seguenti 11 settori di intervento, utilizzati dagli istituti statistici e dai centri di ricerca che, a livello nazionale ed internazionale, hanno censito il comparto delle aziende non profit (cfr. Istat 2001, Barbetta/Cima/Zamaro 2003, Salamon e Anheier 1997):

1. cultura, sport e ricreazione;
2. istruzione e ricerca;
3. sanità;
4. servizi sociali;
5. ambiente;
6. sviluppo economico e coesione sociale;
7. tutela dei diritti e attività politica;
8. filantropia e promozione del volontariato;
9. cooperazione e solidarietà internazionale;
10. religione;
11. relazioni sindacali e rappresentanza di interessi.

- incrementare le dotazioni di capitale sociale attraverso il rafforzamento delle relazioni fra soggetti pubblici e privati.

Al fine di gestire in modo efficace il proprio ruolo all'interno del sistema di governance territoriale le fondazioni di origine bancaria devono dotarsi di strumenti gestionali utili per definire ed orientare la propria strategia. Tale processo, in sintesi, è riferibile ai seguenti elementi⁵⁷:

- analisi ed interpretazione dei bisogni espressi dal territorio;
- selezione dei settori di intervento e definizione delle linee programmatiche;
- analisi di coerenza fra linee strategico-programmatiche e contenuti dell'attività istituzionale;
- scelta delle modalità di relazione con il territorio e con i destinatari degli interventi di finanziamento delle attività.

Tali elementi, che sono fortemente integrati ed interconnessi, trovano diverse modalità di attuazione concreta che si riflettono sulla effettiva capacità delle fondazioni bancarie di rispondere in modo efficiente, efficace ed adeguato alle richieste provenienti dal territorio di riferimento.

In relazione alle modalità di analisi dei bisogni ed al relativo modello interpretativo adottato da ciascuna fondazione, si evidenzia come la conoscenza dei bisogni presenti sul territorio sia il primo elemento conoscitivo necessario per la definizione della strategia. Scopo istituzionale delle fondazioni bancarie è, infatti, quello di perseguire obiettivi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico finalizzati a stimolare lo sviluppo economico e sociale rispondendo ai bisogni del territorio di riferimento.

L'analisi dei bisogni può avvenire secondo tre differenti modalità, che si riflettono ed influenzano l'attività di programmazione strategica:

- conoscenza personale. Molto spesso il modello di raccolta delle istanze del territorio passa per una conoscenza personale da parte degli organi di vertice della fondazione dei bisogni del territorio e dei soggetti pubblici e del terzo settore attivi nel contesto

⁵⁷ Si omettono, nella presente trattazione, ulteriori elementi utili per definire la strategia nelle aziende di fondazione quali, ad esempio, il confronto con altre fondazioni che, nello specifico settore delle fondazioni bancarie, trova anche un riscontro a livello nazionale attraverso le attività dell'ACRI.

di riferimento. Uno dei fattori che conducono all'adozione di tale modello può rinvenirsi nel fatto che, generalmente, i componenti degli organi decisionali delle fondazioni sono a vario titolo strettamente legati al territorio e agli attori che operano nei settori di pubblica utilità (amministrazioni pubbliche e aziende non profit). Inoltre, la raccolta delle istanze territoriali basata su conoscenza personale è, in genere, indice di una fondazione che abbia intense e radicate relazioni nel territorio che spesso risalgono ad un passato non recente;

- analisi e ricerca. Data la natura dinamica dei bisogni espressi all'interno dei territori, le fondazioni bancarie possono avvalersi di studi e ricerche che, oltre ad offrire una mappatura delle esigenze presenti sul territorio, propongano un modello interpretativo volto a prevedere le evoluzioni dei bisogni e gli esiti degli interventi posti in essere dalle fondazioni;
- confronto con le organizzazioni non profit e con le istituzioni operanti nel territorio. Si tratta di iniziative che si inseriscono nel più generale contesto delle strategie collaborative delle fondazioni bancarie e che si realizzano concretamente con l'adozione di modalità di confronto fra fondazione e attori sociali operanti nel territorio (tavoli/incontri/forum territoriali o tematici). Tali modalità di raccolta dei bisogni consentono alle fondazioni di applicare il principio di sussidiarietà aziendale, in quanto l'analisi dei bisogni viene demandata alle aziende, pubbliche e private, che si trovano maggiormente vicine ai bisogni espressi dai cittadini. In tal modo l'analisi dei bisogni rispetta il criterio di prossimità della domanda all'offerta, essendo basata sulle indicazioni che si ricevono dalle aziende che operano a diretto contatto con il territorio.

Nell'esperienza concreta, le fondazioni di origine bancaria si trovano in genere ad attuare una selezione dei bisogni rilevanti espressi dal territorio basandosi su un mix delle tre modalità di raccolta precedentemente riportate. In altri termini la definizione delle priorità di intervento, che viene determinata in modo da soddisfare i bisogni del territorio, avviene in parte per una idea di utilità sociale basata sulla visione personale degli organi decisionali, in parte perché ci si avvale del contributo scientifico di enti di ricerca economica e sociale che permettono di leggere i bisogni presenti nell'ambiente di riferimento e le loro dinamiche e in parte perché si sono avviati dei momenti di incontro e di confronto con gli attori operanti nel territorio.

Le modalità raccolta delle istanze territoriali contribuiscono a formare l'insieme degli elementi sui quali decidere ed influiscono sulla programmazione strategica degli interventi. Pertanto, l'adozione da parte delle fondazioni di origine bancaria di una sola delle modalità di raccolta e analisi dei bisogni fra quelle superiormente riportate, produce scompensi e deviazioni nelle attività di programmazione e di realizzazione delle risposte. Ciò in quanto:

- la definizione degli interventi basata solo su una conoscenza personale produce una scala di priorità degli interventi che è fortemente influenzata dalla visione sociale di chi ha il potere decisionale. Tale visione può non essere necessariamente coerente con le necessità del territorio. In altri termini la visione personale potrebbe appesantire e influenzare negativamente gli aspetti legati all'efficacia e all'impatto degli interventi della fondazione sul territorio;
- la strategia basata solamente sui risultati emersi da studi e ricerche può limitare la capacità autonoma di visione e di interpretazione della realtà da parte della fondazione bancaria;
- il confronto territoriale, che permette alla fondazione di confrontare la propria visione con le esigenze del territorio e che offre al contempo l'opportunità di cogliere la lettura dei bisogni dai soggetti che erogano servizi ai cittadini, può orientare le linee programmatiche della fondazione ad esclusivo vantaggio dei soggetti "più forti e strutturati", in relazione alla maggiore capacità di rappresentanza che questi hanno. Solo le aziende (pubbliche e private non profit) che hanno una consolidata e dimostrata capacità di intervento nel territorio, infatti, vengono, in genere, coinvolte nei forum territoriali. Pertanto le piccole aziende si trovano ad operare in base a linee guida che non tengono in considerazione le loro capacità e/o i loro ambiti di attività.

Per quanto riguarda la selezione dei settori di intervento, questa dipende in via primaria dall'analisi dei bisogni del territorio e dalle dimensioni del contesto territoriale. Se, infatti, fondazioni di origine bancaria che operano in un contesto territoriale molto ampio e differenziato propendono generalmente per un principio di concentrazione degli investimenti che le porta a limitare il numero dei settori di intervento, le fondazioni che operano in realtà non troppo estese, né per territorio né per numero di residenti,

propendono per un ampliamento dei settori di intervento che permette loro di offrire, sebbene con “pesi” diversi, un contributo alle differenti problematiche del territorio che sono state evidenziate dall’analisi dei bisogni. In sintesi si rilevano, quindi, due modelli di selezione degli ambiti di intervento:

- il primo in cui si evidenzia una tipologia di fondazione bancaria “interventista”, che amplia il numero dei propri settori di erogazione di finanziamenti nel tentativo di offrire risposte adeguate al maggior numero di bisogni riscontrati;
- il secondo in cui la fondazione “specialistica” ritiene di valorizzare il proprio contributo focalizzandolo solo su pochi e ben definiti settori.

E’ evidente che il rapporto tra risorse possedute e contesto di riferimento incide nella scelta dei settori di intervento. Appare opportuno, tuttavia, rilevare che la scelta del numero di settori di intervento non può, in ogni caso, considerare come dicotomici e non simultaneamente raggiungibili obiettivi di quantità dei finanziamenti erogati dalla fondazione di origine bancaria e di qualità degli stessi. In altri termini le fondazioni bancarie devono ricercare un continuo e dinamico equilibrio tra le dimensioni qualitative e quantitative dell’offerta realizzata grazie al proprio contributo. Se, in passato e con una logica di tipo emergenziale, infatti, veniva accettato un intervento volto a incrementare la capacità produttiva di alcuni soggetti a scapito della qualità dei finanziamenti ovvero dei progetti finanziati, oggi, soprattutto nel campo dei servizi sociali alla persona, non sembra attuabile (se non in situazioni di reale emergenza che, tuttavia, di rado investono l’attività istituzionale delle fondazioni di origine bancaria) una strategia volta a finanziare interventi, progetti e attività che non garantiscano un rispetto dei parametri qualitativi attesi dalla domanda.

A seguito della selezione e della scelta dei settori di intervento, vengono emanate le “linee guida” della fondazione bancaria, cristallizzate in un documento in cui vengono formalizzati gli orientamenti strategici della fondazione. Generalmente le linee guida servono anche da riferimento per i beneficiari, che vi trovano gli elementi per poter valutare la coerenza fra le proprie capacità e dotazioni e le richieste/aspettative della fondazione bancaria.

Le linee guida, generalmente, assumono una valenza pluriennale, in quanto espressione degli orientamenti strategici della fondazione. A volte, tuttavia, può accadere che le linee guida della fondazione siano emanate su base annuale. Tale fenomeno può essere

ricondotto principalmente al fatto che la fondazione non riesce ad esplicitare una propria “idea forte” rispetto al ruolo da ricoprire sul territorio e, pertanto, adotta delle linee guida annuali che si modificano ed adattano alle proposte progettuali ricevute dai soggetti operanti nel territorio. In questo caso sono le istituzioni territoriali, pertanto, che orientano la strategia della fondazione bancaria.

L’adozione di linee guida su base annuali, quando riconducibile alle cause sopracitate, rappresenta un elemento di forte criticità per la fondazione in quanto:

- si rischia di compromettere la caratteristica di autonomia dell’azienda. Si tratta, infatti, di casi in cui le linee guida della fondazione bancaria sono (con diverse gradazioni) eterodirette da altri soggetti (pubblici e privati) operanti nel territorio;
- si può compromettere l’unitarietà dell’azienda. Se, difatti, la funzione e la direzione strategica della fondazione vengono influenzate da soggetti esterni si configura una situazione in cui l’azienda di fondazione perde parte delle proprie competenze mantenendo all’interno solo le fasi operative dell’attività;
- si determina un processo di programmazione strategica che avviene secondo un modello inverso rispetto a quello comunemente adottato: le linee vengono determinate dall’esterno (cioè dai progetti presentati) e non dall’interno. Questo potrebbe essere anche un modo corretto di operare considerando che, in un certo senso, i progetti presentati esprimono le capacità del territorio e offrono, per certi aspetti, una misura del bisogno esterno. Si deve tuttavia osservare che non tutti i soggetti operanti nel territorio, ma solo quelli che hanno una maggiore capacità di progettazione, una migliore strutturazione ed una più forte rete relazionale con la fondazione, riescono a presentare progetti e, quindi, a influenzarne le linee guida;
- la fondazione di origine bancaria perde la capacità di adempiere alla propria missione istituzionale con effetti di demotivazione anche per i dipendenti, che non riescono a ricollegare le proprie mansioni con motivazioni di ordine teleologico che esprimano la visione territoriale della fondazione.

4.2. Valutazione dell'attività istituzionale e gestione delle relazioni con i beneficiari dei finanziamenti

Per completare la definizione della strategia a seguito dell'analisi dei bisogni del territorio, della selezione dei settori di intervento e della emanazione delle linee guida, le fondazioni di origine bancaria devono sviluppare una analisi di coerenza fra le linee strategiche stabilite dagli organi decisionali della fondazione e i contenuti dell'attività istituzionale. Quest'ultima, nelle fondazioni di origine bancaria, si concretizza nell'erogazione di finanziamenti in favore di alcuni soggetti (destinatari) che, traendo beneficio dal godimento del «prodotto» dell'attività della fondazione, possono essere considerati come i «clienti» di quest'ultima. I destinatari, tuttavia, non vengono selezionati in base ai criteri che caratterizzano lo scambio tipico di mercato (cessione di beni/servizi in cambio di un prezzo di acquisto) ma sono individuati in base a parametri di differente natura. Si tratta di parametri che sono connessi alla dimensione etica e sociale dell'istituto fondazione: questo, svolgendo la propria attività di erogazione di finanziamenti a supporto del territorio, opera non per raggiungere scopi direttamente correlati ad un “egoistico” vantaggio di tipo economico-finanziario ma per realizzare obiettivi che producono un vantaggio “pubblico” per tutta la comunità di riferimento.

In relazione a tali fattori si evidenzia come la scelta dei destinatari sia connessa anche alle seguenti valutazioni:

- lo scambio tra fondazione bancaria e beneficiari coinvolge principalmente fattori di tipo economico-finanziario (concessione di un finanziamento come corrispettivo per la presentazione di una proposta progettuale ritenuta di interesse della fondazione). L'erogazione di un finanziamento, tuttavia, presenta una duplice dimensione economica in quanto è, per alcuni aspetti, connessa alla concessione stessa del finanziamento e, per altri aspetti, connessa alla dimensione realizzativa del progetto. Quest'ultima dimensione esula, per certi aspetti, dalla responsabilità e dalla capacità gestionale della fondazione e pertiene alla sfera di responsabilità aziendale dei beneficiari. La fondazione bancaria deve, pertanto, considerare non solo gli aspetti progettuali connessi al rispetto di parametri formali e alla effettiva validità sostanziale della proposta (coerenza tra proposta progettuale e bisogni del territorio) ma anche la reale capacità operativa dei soggetti richiedenti;

- la relazione di scambio tra beneficiario e fondazione, tuttavia, non coinvolge solo fattori di natura economica ma anche fattori metaeconomici⁵⁸ intesi come fattori materiali ed immateriali che sono scarsamente disponibili e, al contempo, strettamente necessari per poter raggiungere le finalità istituzionali delle due aziende coinvolte rispettando condizioni di efficienza e di efficacia;
- la scelta dei destinatari, basata su flussi informativi e relazionali di interscambio fra azienda e ambiente di riferimento, asseconda ed è coerente con la concezione di “azienda come sistema aperto” e con la dimensione etica dell’azienda fondazione⁵⁹. Ciò in quanto la fondazione adotta una strategia di erogazione e di impegni sociali volta ad accogliere e rispondere ai bisogni del territorio;
- il risultato dell’attività istituzionale della fondazione non si manifesta solamente nella dimensione di erogazione e nella concessione di un finanziamento (aspetti formali e di efficienza ed efficacia del processo di erogazione) ma nella realizzazione di progetti di utilità sociale da parte dei beneficiari (aspetti relativi alla implementazione dei progetti finanziati e all’impatto sul territorio di riferimento).

Tali riflessioni inducono a considerare lo scambio continuo e la proattività nella gestione delle relazioni con l’ambiente di riferimento come momento fondamentale che assicura il raggiungimento degli obiettivi istituzionali e consente di garantire durabilità ed economicità all’istituto fondazione.

Nei rapporti tra la fondazione di origine bancaria e l’ambiente esterno è pertanto possibile evidenziare due differenti circuiti:

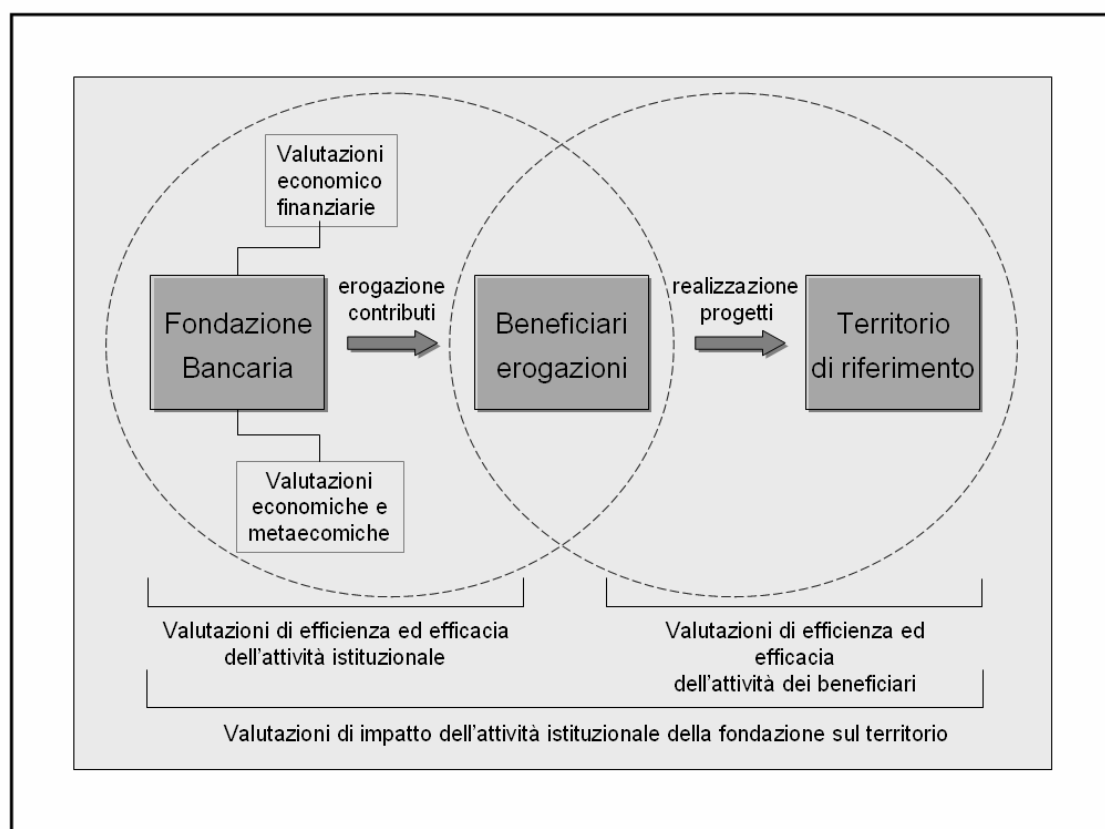
⁵⁸ Più in generale, alcuni Autori evidenziano come tutte le aziende non profit pongano in essere particolari circuiti di scambio nei quali, alla dimensione economico-finanziaria si affianca una dimensione “etica”. Tra questi Fiorentini (1992) sostiene che le aziende non profit sono “istituti che operano per conseguire il bene collettivo o bene comune tramite la produzione e l’erogazione di beni e servizi in una logica prevalentemente di scambio (economico, metaeconomico, di utilità) con l’ambiente esterno”.

⁵⁹ L’analisi dell’ambiente e l’interscambio relazionale con i soggetti che operano nel territorio di riferimento, da un lato garantisce alla fondazione il mantenimento della condizione di durabilità propria di tutte le aziende (cfr. Airoldi, Brunetti, Coda 1994) e, dall’altro, consente di svolgere la propria attività in modo coerente alla mission istituzionale ed alla dimensione etica. Secondo alcuni Autori questo avviene in relazione al formarsi di circuiti di scambio di informazioni e di valori (non solo economici) che ottimizzano il ruolo di agente di sviluppo sociale della fondazione. A tale proposito Tieghi (1995) sostiene che “la connotazione «etica», che qualifica le attività istituzionali dell’azienda di fondazione, comporta l’affermarsi, quale fattore critico per la sopravvivenza del sistema aziendale, di quei flussi di interscambio fra azienda e contesto ambientale, attraverso i quali l’azienda di fondazione giustifica la propria esistenza producendo «utilità sociale» per l’«ambiente» ottenendone in cambio riconoscimenti e benefici di vario genere”.

- il primo che descrive i rapporti tra la fondazione e i beneficiari e che permette di effettuare valutazioni relative all'efficienza ed all'efficacia dell'attività istituzionale-erogativa;
- il secondo che riguarda le attività che i beneficiari, a seguito dei finanziamenti ottenuti dalla fondazione bancaria, svolgono in favore del territorio di riferimento. A tale circuito sono sottointese le valutazioni di efficienza ed efficacia dell'attività dei beneficiari in termini di adeguatezza qualitativa e quantitativa ai bisogni e alle richieste del territorio.

Lo schema proposto (rappresentato nella seguente figura) permette, infine, di evidenziare come le valutazioni di impatto dell'attività della fondazione sul territorio siano riferibili alla triangolazione fra fondazione-beneficiari-territorio e siano pertanto valutabili soltanto con riferimento all'intera filiera istituzionale.

Figura 4.1: *La valutazione dell'attività istituzionale nelle fondazioni bancarie*



La fondazione deve, infine, scegliere le modalità di relazione sia con il territorio che con i destinatari degli interventi di finanziamento delle attività.

Per quanto riguarda le modalità di relazione con il territorio si può osservare come le fondazioni di origine bancaria stiano potenziando le attività relazionali sia rafforzando le modalità di comunicazione tradizionale che attraverso l'implementazione e il miglioramento nell'uso di nuovi strumenti di comunicazione aziendale (principalmente sito internet) e di comunicazione sociale (redazione di bilanci sociali o di missione). Allo stesso tempo, oltre che con i cittadini, le fondazioni bancarie, in una logica di implementazione di strategie collaborative, stanno investendo sul campo delle relazioni con le aziende pubbliche e private che, operando nello stesso contesto di riferimento, possono offrire contributi positivi rispetto all'analisi ed all'interpretazione dei bisogni presenti sul territorio.

Per quanto riguarda le relazioni che si svolgono tra la fondazione e i destinatari dei finanziamenti, si è già avuto modo di evidenziare l'importanza di tali relazioni rispetto alla effettiva capacità dei finanziamenti erogati di generare impatti sul territorio. Per tale ragione, secondo alcuni Autori, «occorrerebbe subordinare la concessione del sostegno finanziario (o di altre forme di sostegno) [...] alle sole realtà aziendali che permettano una trasparente valutazione della “efficacia etica”» (Tieghi M. 1995).

In ogni caso si può sostenere che debbano sussistere dei continui flussi di scambio informativo tra fondazione di origine bancaria e beneficiari dei finanziamenti. Questo scambio permette di:

- migliorare il processo erogativo della fondazione in ragione dell'aumentata quantità di informazioni rilevanti che la stessa fondazione viene ad acquisire sui beneficiari;
- usufruire, da parte della aziende (pubbliche e non profit) beneficiarie, delle opportunità di finanziamento messe a disposizione dalla fondazione con una maggiore facilità e con una maggiore consapevolezza rispetto alla coerenza fra progetto proposto e visione strategica della fondazione;
- diffondere informazioni e conoscenza verso l'ambiente esterno sul ruolo di propulsione sociale ed economica che la fondazione ha sul territorio di riferimento.

In conclusione, sugli aspetti relativi alla definizione della strategia delle fondazioni di origine bancaria si può osservare che:

- la fondazione deve elaborare le proprie linee programmatiche e strategiche prevalentemente in base ad una visione interna autonoma che tenga conto del ruolo di forte propulsione sociale esercitato sul territorio e che non sia condizionata dalle pressioni e/o dalle richieste dei soggetti operanti sul territorio;
- le linee strategiche e programmatiche devono essere definite in base ai bisogni del territorio. Non è pertanto possibile ritenere che l'azienda fondazione possa definire le proprie priorità basandosi esclusivamente sulla visione di chi opera all'interno dell'azienda stessa. Per tale ragione appare opportuno affinare i modelli di analisi dei bisogni e di raccolta delle istanze facendo ricorso ad ricerche appositamente svolte sul territorio. Al contempo appare opportuno sviluppare iniziative e strumenti di confronto e relazione con i vari stakeholder territoriali al fine di consultare i soggetti che operano a contatto diretto con l'utenza finale. Tali iniziative di confronto devono tuttavia essere orientate, anche sulla base di quanto emerso dagli studi e dalle ricerche, ad includere tutti i soggetti che possono dare un contributo rilevante, anche quelli che non godono di una autonoma forza di rappresentanza;⁶⁰
- la strategia della fondazione bancaria deve essere comunicata all'esterno e all'interno. Per quanto riguarda quest'ultimo punto si osserva che la condivisione della strategia fra organi decisionali e organi operativi rappresenta uno degli strumenti di motivazione e rimotivazione del personale. Una precisa conoscenza delle linee di programmazione strategica degli interventi, infatti, permette agli operatori di interpretare meglio il proprio ruolo, attribuendo un significato differente anche ai processi operativi, che vengono ricondotti alle finalità dell'organizzazione e, pertanto, valorizzati.

⁶⁰ Il problema della rappresentanza è particolarmente avvertito nel terzo settore in cui il fenomeno delle associazioni di secondo livello non è molto diffuso e solo alcune componenti trovano una propria organizzazione di rappresentanza. Ad esempio, nel contesto parmense, solamente il settore della cooperazione sociale e quello del volontariato trovano delle organizzazioni di secondo livello che ne rappresentino le istanze e le potenzialità.

4.3. Gli strumenti e le tecniche di gestione operativa nelle fondazioni bancarie

La dimensione operativa della gestione delle fondazioni di origine bancaria si articola sulle cinque diverse fasi di attività che vengono di seguito esposte:

1. Emanazione di indirizzi e raccolta delle proposte progettuali. Si tratta di una fase di attività immediatamente successiva e conseguente alla definizione delle linee di indirizzo strategico della fondazione. A seguito della emanazione delle linee strategiche, infatti, la fondazione deve comunicare con le aziende potenziali beneficiarie di finanziamenti orientandole rispetto alle possibili opportunità di collaborazione. In particolare emergono due differenti modelli sui quali la fondazione può optare:
 - un primo modello in cui la ricezione delle proposte viene effettuata sulla base di progetti che è possibile recepire lungo tutto il corso dell'anno. Secondo alcuni, è possibile interpretare tale modalità di ricezione delle proposte come un “bando aperto” cui è possibile partecipare per tutto l'anno. Questo modello presenta il vantaggio di non generare stress gestionale sulla struttura operativa della fondazione bancaria in quanto si evitano i picchi di attività connessi all'utilizzo dei bandi chiusi. Tra gli svantaggi conseguenti all'adozione di “bandi aperti” si rileva l'impossibilità di serializzare l'attività connessa all'assenza di fasi di conclusione dei processi (ad esempio scadenza per l'invio delle proposte), che invece si sovrappongono lungo tutto l'anno. Inoltre, adottando tale modalità, si ottiene che siano i tempi e i ritmi di programmazione dei beneficiari ad influenzare ed orientare l'attività della fondazione. Anche in questo caso si evidenzia, quindi, un modello di gestione “inverso” rispetto a quello tradizionale in cui è il finanziatore ad influenzare i tempi e i ritmi del beneficiario. Tale elemento, in realtà, possiede anche degli aspetti positivi, connessi al fatto che i potenziali beneficiari possono presentare progetti in modo coerente alle loro esigenze di gestione non trovando scadenze stabilite dalla fondazione⁶¹. Un ulteriore limite legato allo strumento dei “bandi aperti” si evidenzia nei casi in

⁶¹ Tale problema, tuttavia, potrebbe essere risolto anche con lo strumento dei bandi chiusi laddove venga prevista una data ultima entro la quale contenere la presentazione dei progetti e al contempo la possibilità per i beneficiari di avviare i progetti che hanno ottenuto il finanziamento entro l'anno di riferimento.

cui la fondazione non comunichi ai potenziali beneficiari l'importo complessivo di risorse preventivate per ciascuno dei settori di intervento. Tale elemento, che incide negativamente anche sulla trasparenza della fondazione bancaria e sulle sue relazioni con i beneficiari e, più in generale, con gli stakeholders di riferimento che non sono in grado di conoscere fino alla fine dell'esercizio gli impegni della fondazione nei vari settori. Si crea, in tal modo, una forte discontinuità anche nel processo di comunicazione tra fondazione e beneficiari. L'adozione di bandi aperti richiederebbe, quindi, di indicare non solo le risorse messe a disposizione all'inizio dell'anno per ciascun settore, ma anche le risorse residue e da stanziare per ciascuna linea progettuale al fine di orientare i beneficiari rispetto alla possibilità di progettare determinati interventi;

- un secondo modello basato su “bandi chiusi”, che indicano la data ultima entro la quale consegnare le proposte progettuali per i diversi settori o sottosettori di intervento della fondazione (es. settore “Arte e cultura”; sottosettore o ambito “Restauro patrimonio ecclesiastico” ovvero “Sostegno alla produzione teatrale”). L'adozione di procedure di raccolta basate su “bandi chiusi” permettono alla fondazione bancaria di gestire in modo più adeguato il rapporto con i differenti stakeholder territoriali in un'ottica di trasparenza e accountability della gestione aziendale. L'adozione di un sistema di “bandi chiusi” non è, tuttavia, coerente, con un processo di valutazione che non sia basato su schede di valutazione dei singoli progetti (cfr. il seguente punto 3), e ciò sia rispetto ad un più generale rispetto del concetto di trasparenza nei confronti degli stakeholder, sia in quanto l'adozione dei “bandi chiusi” crea dei forti picchi di attività che devono essere gestiti adottando strumenti volti a serializzare le attività e le risposte da parte della fondazione. In altri termini, mentre con i “bandi aperti” l'attività della struttura operativa viene “diluita” lungo tutto il corso dell'anno (i potenziali beneficiari presentano progetti lungo tutto il corso dell'anno), l'adozione di “bandi chiusi” comporta dei picchi di attività che sono conseguenti alle scadenze previste dai bandi e che si riflettono su tutte le fasi del processo operativo (non sono quindi relative solo alla raccolta dei progetti ma anche alla loro istruttoria, alla valutazione, alla comunicazione degli esiti ed all'erogazione del finanziamento. L'adozione di un sistema di “bandi chiusi” è pertanto coerente

con un modello di fondazione che sappia gestire bene la propria fase strategico-programmatoria e che voglia guidare lo sviluppo socio-economico del territorio di riferimento prevalentemente in relazione ai propri tempi e ritmi gestionali. Tale sistema, per poter funzionare in modo efficiente ed efficace, deve al contempo essere realizzato in un contesto in cui esiste una chiara distinzione dei compiti e dei ruoli e una strutturazione delle attività che permetta di gestire in maniera successiva le diverse fasi del processo senza dover posticipare la comunicazione degli esiti e l'erogazione del finanziamento.

2. Istruttoria progetti. La fase di istruzione dei progetti può essere sintetizzata nel processo che va dalla fase di ricezione delle domande alla raccolta formalizzata di tutti i documenti necessari per procedere alla fase di valutazione. L'istruttoria dei progetti è, pertanto, una fase che presenta una doppia utilità, incidendo sia sulla gestione operativa delle singole richieste sia sulla capacità di valutare le diverse proposte progettuali raccolte. L'istruttoria si compone di alcune sottofasi che, generalmente, possono essere operativamente ricondotte al seguente schema: ricezione della proposta progettuale e degli allegati (statuto, bilancio dell'organizzazione richiedente, ecc.) ⇒ verifica del rispetto di tutti i parametri formali richiesti ai richiedenti ⇒ invio di eventuale richiesta di approfondimento (e connessa ricezione della documentazione di approfondimento) ⇒ inserimento della richiesta completa nella procedura informatica ⇒ presentazione all'organo decisionale della richiesta di finanziamento istruita. In sintesi l'istruttoria si concretizza quindi nella raccolta e verifica di documenti formali, nel loro controllo e nella presentazione al consiglio della pratica istruita. Indipendentemente dall'organizzazione delle sottofasi del processo, che possono trovare delle specificazioni peculiari in relazione alle singolari esigenze di ciascuna fondazione, si vuole in questa sede evidenziare come la fase di istruttoria possa rappresentare un primo elemento utile per la valutazione dei progetti da parte degli organi decisionali della fondazione. L'istruttoria, infatti, si realizza attraverso la raccolta di schede/moduli di richiesta dei contributi che possono assumere varie forme e che possono essere focalizzati esclusivamente su aspetti formali o richiedere anche degli elementi utili per la valutazione delle richieste. In generale si rileva come le fondazioni di origine bancaria e, più in generale, quelle erogative, stiano adeguando

i propri modelli di raccolta richieste includendo degli elementi informativi centrati su parametri di natura economica (coerenza fra budget e progetto, indicatori di sostenibilità del progetto e dell'organizzazione richiedente, ecc.) e di natura extraeconomica o sociale (indicazioni sui beneficiari, sulla tipologia di problematiche/bisogni cui il progetto intende rispondere, dati relativi alla rilevanza del bisogno nel contesto di riferimento, ecc.). La richiesta di tali elementi è finalizzata alla raccolta ed analisi di indicazioni utili per implementare una “griglia di valutazione dei progetti” che permetta di giudicare le richieste di finanziamento non basandosi esclusivamente su parametri di tipo burocratico/formale.

Rimandando ulteriori considerazioni sulla valutazione al successivo punto 3, sembra opportuno richiamare in questa sede i principali elementi che vengono contemplati nei moduli richiesta contributi:

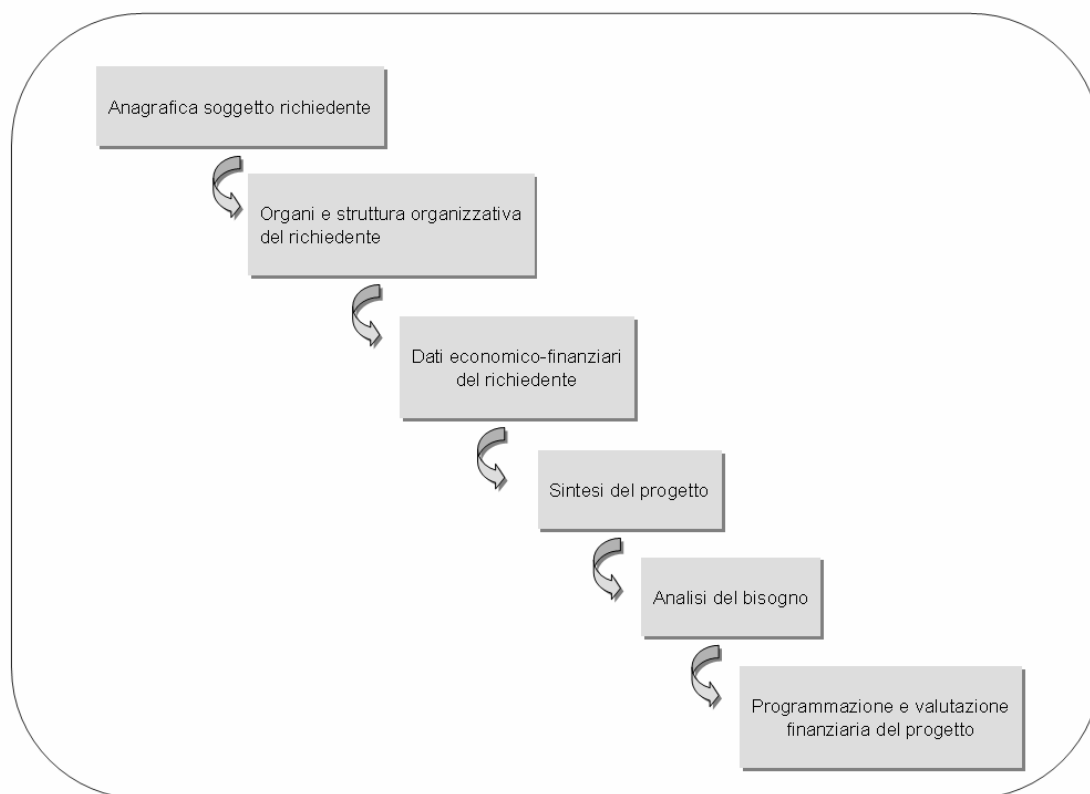
- anagrafica soggetto richiedente (denominazione/ragione sociale, forma giuridica, sede, scopo istituzionale, data di costituzione, recapiti ed indirizzi, codice fiscale e/o partita IVA, eventuale iscrizione a registri);
- organi e struttura organizzativa del richiedente (elenco organi e funzioni, nominativo e recapito del presidente e del rappresentante legale, nominativi e recapiti delle persone che ricoprono incarichi direttivi, numero di dipendenti e funzioni svolte, numero volontari e funzioni svolte, organigramma e funzionigramma aziendale);
- dati economici del richiedente (indicazione risultati degli ultimi esercizi con specificazione motivazioni che hanno portato ad ottenere l'avanzo/disavanzo, specificazione fabbisogno finanziario annuale e ripartizione dei costi per macroaree, ad es. attività istituzionale, attività connesse, retribuzioni, campagne di raccolta fondi, affitti, rimborso mutui, ecc., specificazione entrate e ripartizione per macroaree, ad es. da attività istituzionali, da raccolta fondi, da quote associative, da convenzioni con amministrazioni pubbliche, ecc.)
- sintesi del progetto (in questa sezione, il richiedente fornisce tutte le informazioni di sintesi relative al piano operativo e al piano finanziario dell'intervento. Gli elementi richiesti sono pertanto: titolo del progetto, ambito di intervento, nominativo e recapito del responsabile del progetto, descrizione del progetto rispetto ad obiettivi generali, strategia adottata per la realizzazione

degli obiettivi, numero e tipologia di utenti, miglioramenti attesi per l'utenza in termini di output e di outcome, durata e tempizzazione delle fasi del progetto, indicazione delle risorse finanziarie necessarie per realizzare le diverse fasi del processo, localizzazione dell'intervento, strumenti di monitoraggio della qualità dell'intervento e del rispetto delle fasi del progetto, indicazione delle risorse interne ed esterne coinvolte per la realizzazione dell'intervento, indicazione di eventuali partner, indicazione di eventuali ulteriori finanziamenti ottenuti per la realizzazione dell'intervento, coerenza del progetto rispetto alle strategie e all'attività presente e futura del richiedente);

- analisi del bisogno (in questa sezione il richiedente dovrà descrivere il contesto socio-economico in cui opera evidenziando le motivazioni per cui ritiene necessario il finanziamento in un'ottica di risposta ai bisogni del territorio);
- programmazione e valutazione finanziaria del progetto (l'utilità di questa sezione è connessa alla capacità della fondazione di determinare l'impiego delle risorse richieste e la coerenza tra queste ultime e il progetto proposto. Le richieste informative saranno pertanto relative al budget complessivo del progetto, che deve essere riportato in modo dettagliato per offrire alla fondazione indicazioni sulle modalità di calcolo delle risorse richieste, al contributo richiesto, che viene nuovamente riportato in questa sezione per evidenziare se si tratti o meno di una richiesta di cofinanziamento, all'oggetto per il quale si richiede il finanziamento, evidenziando se si tratti di un immobile, di un'attività o di altro, ad eventuali cofinanziamenti da parte di altri enti, per i quali si debbono allegare i documenti comprovanti l'accordo, alla capacità dell'ente di garantire autonomamente sostenibilità al progetto una volta esaurito il contributo della fondazione).

La seguente figura sintetizza le aree informative previste nelle schede/modelli di richiesta di finanziamento.

Figura 4.2: *I contenuti delle schede di richiesta finanziamento*



3. Valutazione proposte. La valutazione delle proposte trova un utile strumento di orientamento delle decisioni nelle schede di sintesi dei progetti. La fase di valutazione è, tuttavia, di competenza degli organi decisionali, che non sono istituzionalmente preposti alla fase di istruttoria delle richieste di finanziamento. Per tale ragione, nella fase di valutazione si assiste ad un processo di confronto e di interscambio informativo interno alla fondazione che coinvolge gli organi decisionali di vertice e la struttura operativa che ha istruito le pratiche e sintetizzato gli elementi utili per la valutazione. Generalmente, al fine di rendere maggiormente efficiente il processo di valutazione, si assiste alla creazione di apposite “sottocommissioni” formate da uno o da più membri dell’organi decisionali, che si fanno carico di analizzare e valutare le proposte relative ad uno o più settori di intervento. L’adozione di questo modello operativo influisce positivamente sulla capacità di risposta dell’organo decisionale ma, a fronte di una bassa

formalizzazione dell'attività delle sottocommissioni, si può assistere ad una delegittimazione del potere decisionale delle stesse. In altre parole, se le consultazioni fra struttura e sottocommissioni non vengono formalizzate con l'utilizzo di appositi verbali o schede di sintesi, si corre il rischio, anche a fronte di un elevato numero di richieste ricevute, di non presentare all'organo decisionale una proposta di valutazione che non è esplicativa del processo di valutazione effettuato. A tal fine appare utile l'adozione di un documento di sintesi (verbale o scheda) che riporti per ciascun progetto analizzato dalla sottocommissione non solo la decisione presa ma anche le motivazioni che hanno portato all'esito proposto. L'incertezza delle valutazioni adottate dalle sottocommissioni non incide negativamente solo sull'efficienza del processo decisionale complessivo ma anche sui rapporti tra organi decisionali di vertice e struttura operativa della fondazione, laddove quest'ultima si fa istituzionalmente carico dell'istruzione delle pratiche e dell'esito del processo di valutazione delle sottocommissioni. In altri termini, la mancata formalizzazione delle decisioni adottate dalle sottocommissioni può condurre ad una delegittimazione dell'operato della struttura, che inoltra le indicazioni delle sottocommissioni all'organo decisionale, nel caso in cui quest'ultimo organo evidenzia problemi relativi alla valutazione di uno o più progetti da parte delle sottocommissioni. Al fine di superare tale situazione di scarsa comunicazione fra i diversi organi appare inoltre opportuna l'istituzione di una figura di coordinamento che si occupi istituzionalmente di formalizzare le proposte di valutazione di una o più sottocommissioni assumendo la responsabilità di relazionarsi non solo con i coordinatori delle sottocommissioni ma anche con l'organo decisionale di vertice.

L'adozione di moduli di richiesta contribuiti non basati solamente su elementi burocratico-formali facilita il processo decisionale ed è coerente con un modello operativo basato su bandi chiusi. I moduli di richiesta contribuiti, infatti, permettono di raccogliere informazioni rilevanti sui singoli progetti nell'ottica della valutazione e permettono di standardizzare i tempi di istruttoria e valutazione. Il modello operativo basato sui bandi chiusi, infatti, garantisce una maggiore trasparenza nei rapporti tra fondazione e territorio/stakeholder ma si basa sulla esplicita previsione ed indicazione delle risorse complessivamente messe a bando per ciascun settore di intervento e sull'indicazione dei tempi di risposta entro i quali i richiedenti

conosceranno l'esito dei progetti (cfr. il seguente punto 4). Diviene pertanto necessario poter conoscere con esattezza ed in anticipo i tempi necessari per la valutazione dei singoli progetti. In tal senso la schede sintetiche di progetto, per poter essere adottate come strumento utile a rispettare gli impegni della fondazione nei confronti dei richiedenti, devono necessariamente contenere aree informative che permettono di valutare la bontà sostanziale (e non solo formale) delle richieste ricevute.

4. Comunicazione esiti. Anche nella gestione di questa fase, conseguente alla valutazione dei progetti, si evidenzia una criticità gestionale relativa alla tempistica ed alla standardizzazione dei progetti. Le organizzazioni richiedenti, infatti, si trovano in molti casi a programmare le proprie attività e/o l'avvio di specifici progetti in relazione alla concessione di finanziamenti da parte della fondazione. Per tale ragione, in una logica di trasparenza e di miglioramento delle relazioni con il territorio, appare utile prevedere e comunicare esplicitamente delle scadenze entro le quali la fondazione si impegna a comunicare gli esiti del processo di valutazione. Tale esigenza può essere difficilmente conciliabile con un modello basato sui bandi aperti, laddove si riscontra la presentazione di progetti in aree nelle quali sono già state assegnate gran parte delle risorse messe a budget dalla fondazione. Questo avviene anche perché, data la continuità temporale nella presentazione dei progetti, la fondazione si trova a volte a voler attendere ulteriori progetti relativi ad una specifica area per poter compilare una graduatoria di merito delle proposte ricevute. Nel caso in cui si adotti un modello basato sui bandi chiusi è, invece, relativamente più facile formalizzare un impegno di risposta della fondazione anche se bisogna poter contare su strumenti standardizzati di valutazione che, in relazione alle loro caratteristiche di uniformità, permettano di prevedere la durata del processo complessivo di valutazione.
5. Erogazione del finanziamento. L'effettiva erogazione del finanziamento da parte della fondazione può essere idealmente collegata alle considerazioni relative all'impatto finale dei progetti sul territorio. La fondazione, infatti, realizza la propria missione istituzionale non tanto nella concessione del finanziamento quanto nella concreta realizzazione dei progetti da parte dei beneficiari e nella fruizione degli esiti progettuali da parte del territorio. Per tale ragione le fondazioni si orientano

generalmente per una erogazione del finanziamento a posteriori, ovvero collegata alla conclusione delle attività progettuali, o legata allo stato di avanzamento dei lavori/attività svolte dagli enti che beneficiano del finanziamento.

Esaurite le attività gestionali di carattere operativo, si conclude la relazione “formale” tra fondazione e beneficiario che ha portato alla realizzazione di un determinato progetto/attività volto a produrre benefici sociali per il territorio.

Per la fondazione bancaria permane, tuttavia, un ulteriore e rilevante necessità di tipo informativo, riconducibile all’esigenza di verificare l’effettivo impatto sul territorio dei progetti e/o delle attività finanziate. A tal fine, le fondazioni di origine bancaria si stanno orientando verso l’adozione di strumenti di rendicontazione sociale (bilancio sociale o di missione) che hanno una duplice validità:

- interna, permettendo di verificare gli impatti e la coerenza fra la strategie di intervento e i reali bisogni del territorio;
- esterna, in quanto rafforzano il legame fra fondazione e territorio grazie alla funzione di comunicazione che il bilancio sociale assolve nei confronti consoli dei beneficiari ma anche di tutti gli stakeholder rivelanti.

La rendicontazione sociale, infine, permette alla fondazione di valorizzare le relazioni con il personale/struttura operativa, che nel bilancio sociale trova un riscontro degli esiti del proprio lavoro utile a trarre motivazioni e a comprendere il ruolo sociale delle attività svolte.

4.4. La funzione di erogazione dei finanziamenti

A seguito della definizione delle linee strategiche e della selezione degli strumenti gestionali le fondazioni possono attivare la propria attività caratteristica di erogazione di finanziamenti finalizzati alla realizzazione di progetti di pubblica utilità.

Tale attività erogativa (o di grant-making) comporta elevati livelli di problematicità, in relazione agli effetti e agli esiti che vengono attivati da molteplici variabili (Fondazione Agnelli, 1997):

- le risorse a disposizione per l'attività di erogazione sono limitate. Occorre, pertanto, evitare sperperi con contributi improduttivi ed inefficaci;
- le richieste di finanziamento spesso eccedono la disponibilità finanziaria dell'ente erogatore. Diviene, pertanto, essenziale una efficace attività di selezione dei progetti più meritevoli;
- è necessario che la fase di selezione dei progetti sia trasparente, comunicando con idonei indicatori gli obiettivi che si intendono perseguire, individuando precise responsabilità per ogni singola fase, definendo in maniera chiara ed oggettiva quali sono i requisiti per beneficiare dei contributi, ed evitando discriminazioni arbitrarie;
- gli interventi, soprattutto nel settore non profit, generano maggiori risultati se concentrati su specifiche aree e singoli progetti; è necessario, pertanto, avere una elevata conoscenza del settore per concentrare le risorse su aree di intervento limitate;
- è essenziale l'attività di verifica e controllo dei risultati: non solo controllo formale sull'effettivo utilizzo dei contributi, sul rispetto dei tempi e delle modalità di esecuzione, ma soprattutto la valutazione dell'impatto sociale dell'intervento, la rilevanza del progetto per la comunità, i benefici per i destinatari.

Diventa quindi necessario presidiare ed approfondire competenze e conoscenze diverse, caratterizzate da una elevata specializzazione che può essere, prevalentemente, riferita alla:

- gestione finanziaria e patrimoniale, legata principalmente all'amministrazione del proprio patrimonio, soprattutto dopo aver completato la dismissione dell'azienda bancaria;
- attività di pianificazione, legata alla scelta dei settori di intervento, alla selezione dei progetti da finanziare, alla valutazione del beneficio previsto;
- attività di controllo di gestione, per valutare l'effettivo impatto del progetto finanziato sulla collettività di riferimento.

È inoltre fondamentale una conoscenza approfondita del comparto non profit, che permetta di esercitare un effetto di stimolo sull'ambiente, di sviluppo di specifiche aree di attività e che agevoli la complessa attività di selezione dei progetti.

Si richiede, quindi, una precisa strategia della politica di grant giving, che tenga conto delle difficoltà intrinseche di tale processo, ma che sappia, al tempo stesso, valorizzarne e coglierne le opportunità offerte.

Per svolgere questa importante funzione, le fondazioni di origine bancaria devono affrontare due questioni riguardanti:

1. le modalità e la capacità di valutazione dei progetti;
2. le professionalità necessarie per gestire in modo efficiente ed efficace l'attività di valutazione delle iniziative da finanziare.

Con riferimento al primo punto, è possibile evidenziare come le fondazioni di origine bancaria non possano più essere considerate come soggetti che svolgono pura attività di erogazione di fondi. Esse sono, più correttamente, un soggetto privato attivo all'interno della società civile e costituiscono una rilevante risorsa all'interno di un sistema economico e sociale basato sul principio della sussidiarietà aziendale e della collaborazione fra istituti socio-economici. La qualità delle valutazioni, determinando la scelta dei progetti da finanziare e, di conseguenza, il reale impatto degli interventi che la fondazione realizza, indirettamente, nel proprio territorio di riferimento, rappresenta quindi uno degli aspetti fondamentali nella gestione di tali istituzioni grant-making.

Una priorità assoluta per le fondazioni bancarie, pertanto, risiede nella capacità di implementazione e gestione di una struttura tecnica ed amministrativa che:

- determini i campi di intervento della fondazione;
- stabilisca i criteri che dovranno presiedere alla assegnazione dei fondi alle diverse aree;
- proceda alla fissazione delle procedure per la valutazione, selezione ed approvazione dei progetti;
- instauri un sistema di controlli sui risultati dei progetti;
- valuti l'efficacia nel raggiungimento delle finalità della fondazione.

Molte fondazioni hanno individuato una precisa strategia della politica di grant giving, che, tenendo conto delle difficoltà intrinseche di tale processo, cerchi, al tempo stesso, di valorizzarne e coglierne le opportunità offerte.

Una delle fasi critiche di questa attività consiste nella selezione dei diversi interventi sul territorio, che richiede precise metodologie di valutazione dei progetti, al fine di promuovere quelli più meritevoli, sulla base dei benefici – sociali, economici, culturali – apportati alla collettività di riferimento. Un’efficace distribuzione di risorse finanziarie dovrà quindi seguire metodologie di valutazione e selezione dei progetti già ampiamente utilizzate in altri campi e in altri paesi ed essere guidata da rigorosi criteri di trasparenza ed oggettività. Diventa essenziale, quindi, la definizione di una serie di misure e di indicatori “di impatto”, tali da consentire anche alle fondazioni bancarie di finanziare i progetti che forniscono il più elevato contributo alla società.

L’evoluzione del ruolo delle fondazioni di origine bancaria, rispetto alla tradizionale attività di beneficenza degli ex enti creditizi pubblici, conduce al superamento delle procedure finalizzate ad un semplice vaglio di proposte di finanziamento provenienti dall’esterno. Il nuovo ruolo che le fondazioni sono chiamate a ricoprire è, innanzitutto, quello di ideatrici di programmi e di promotrici di nuove iniziative, recanti una forte valenza sociale, inserite all’interno di un definito indirizzo strategico basato sulla definizione di linee programmatiche pluriennali. L’iniziativa di realizzazione di nuovi progetti deve pertanto provenire dalle stesse fondazioni, che devono così divenire veri e propri punti di riferimento nell’ideazione e nello sviluppo di programmi coinvolgenti il proprio ambito operativo e territoriale.

A tal fine, è necessario che esse sviluppino linee guida consapevoli che ispirino e permeino tutto il loro operato. Il ruolo che spetta alle fondazioni, in quanto non soggette ai vincoli di natura pubblica e libere dalla necessità di rispondere puntualmente a proprietari privati, è quello di soggetto innovatore e sperimentatore di iniziative ad elevata valenza sociale. Appare, infatti, inutile un impegno in attività che già le amministrazioni pubbliche e/o le imprese a fine di lucro svolgono; è necessario, invece, che le fondazioni acquisiscano uno spazio di azione originale, sostenendo programmi di intervento che rispondano alle esigenze della collettività attraverso modelli innovativi, in grado di apportare sensibili benefici.

I progetti e le organizzazioni finanziate dovrebbero avere la caratteristica di tendere al coinvolgimento di tutti gli attori interessati alla risoluzione di un problema, configurando la fondazione come il catalizzatore di tutte le risorse, all’interno del

territorio di riferimento, per rispondere ad un bisogno della collettività. In definitiva, le fondazioni potranno assumere in futuro la configurazione di una sorta di “merchant banker sociale” che promuove le iniziative rischiose ma ad elevata potenzialità di successo e crescita.

Le valutazioni che pertengono a questo primo stadio si riferiscono, innanzitutto, allo studio e alla comprensione delle necessità e dei bisogni della comunità di riferimento e all’elaborazione di programmi idonei al loro soddisfacimento. La progettazione di un’operazione nel campo di intervento prescelto esige infatti una preventiva fase di cognizione volta all’identificazione degli obiettivi del programma, dei suoi beneficiari e del tipo di intervento da effettuare. Gli obiettivi ricercati possono essere distinti in principali e sussidiari: i primi rappresentano il risultato finale assegnato al programma; i secondi costituiscono invece il frutto di un intervento volto a fornire un rimedio temporaneo, senza intervenire sulle cause strutturali che hanno motivato l’intervento medesimo⁶². E’ inoltre importante mantenere chiara la distinzione tra obiettivi finali (outcome), che identificano l’impatto che il progetto avrà a lungo termine sulla comunità cui è rivolto, ed obiettivi intermedi (output), che rappresentano i risultati immediati che dovrebbero verificarsi in seguito alla realizzazione del progetto⁶³. I primi dovrebbero essere il cardine dell’azione ma sono spesso labili e pertanto difficili da misurare.

Al pari degli obiettivi, è necessario individuare per ogni intervento la sfera dei beneficiari cui l’attività è rivolta. I generici beneficiari dell’attività delle fondazioni sono rappresentati dalle rispettive comunità locali. Questo non significa, ovviamente, che tutti gli interventi da esse realizzati debbano essere tesi al miglioramento del benessere di ciascun membro della comunità. Vi possono essere progetti rivolti a particolari segmenti di questa, a una particolare area geografica o a taluni beni storici o

⁶² Si pensi all’ipotesi di un programma volto alla riduzione della povertà nell’area di competenza. Obiettivo principale dell’intervento potrà essere la riduzione della povertà tramite la riqualificazione professionale dei lavoratori dell’area; obiettivo sussidiario potrà essere la fornitura di un aiuto immediato alle famiglie più indigenti.

⁶³ Se, per esempio, il progetto che si sta valutando riguarda un corso di formazione che faciliti i giovani nella ricerca di un posto di lavoro, l’outcome sarebbe rappresentato dall’incremento dell’occupazione giovanile e la corrispondente misura quantitativa potrebbe essere il numero di giovani che in seguito al corso di formazione, hanno trovato e mantenuto per più di sei mesi il proprio impiego. L’output potrebbe invece essere rappresentato dall’incremento della facilità nell’ottenimento di un posto di lavoro, misurata dal tempo medio di attesa nella ricerca dell’impiego e dal numero di studenti che trovano entro tre mesi dalla fine del corso un posto di lavoro.

culturali dal cui ripristino o mantenimento trae indirettamente giovamento parte di quella medesima comunità.

Le valutazioni in oggetto, di ordine istituzionale e strettamente legate alla realtà di riferimento, determinano l'operato della fondazione e influenzano le scelte di valutazione strategica dei programmi di intervento. La definizione, quindi, della strategia di intervento si sostanzia in diverse fasi:

- a) formulazione delle politiche e selezione dei settori e delle aree di intervento;
- b) gestione delle richieste e selezione delle informazioni: costruzione di un modello di analisi, selezione e valutazione degli interventi;
- c) analisi dei risultati ottenuti e rendicontazione dell'attività effettuata.

Con riferimento al primo punto (selezione dei settori di intervento) si è già avuto modo di individuare, nelle pagine precedenti, il percorso che le fondazioni bancarie dovrebbero seguire evidenziando anche alcuni "modelli" operativi. Appare, tuttavia, utile sottolineare come, al fine di interpretare il proprio ruolo in modo più completo, alcune fondazioni di origine bancaria, accanto al sostegno delle iniziative nei settori istituzionali, abbiano elaborato iniziative e programmi specifici promuovendo interventi, anche di limitata rilevanza finanziaria, che si connotano per un forte impatto sociale. Tali programmi, particolarmente indicati per le fondazioni di origine bancaria operanti in ambiti territorialmente limitati, hanno l'obiettivo di valorizzare la figura della fondazione bancaria all'interno del territorio promuovendola come ente autonomamente capace di individuare priorità di intervento e di ricercare e realizzare soluzioni specifiche.

Tale scelta di intervento si ricollega con quella relativa alla scelta di priorità operata da alcune fondazioni bancarie nel finanziamento di iniziative innovative ed originali ovvero di iniziative consolidate. Il settore non profit, beneficiario dei finanziamenti ha, infatti, da sempre, giocato un ruolo attivo nell'innovazione e nella sperimentazione di nuove idee e nuovi servizi, a fronte dei quali, però, il contributo pubblico risulta limitato. Supportare l'innovazione è un'attività molto complessa e richiede una attenzione particolare. Innanzitutto, l'innovazione presuppone impegni ed investimenti per un certo numero di anni: essa, infatti, si compone di diverse fasi – analisi, studio,

sperimentazione, verifica – che raramente raggiungono il risultato in brevi periodi e soprattutto con risorse limitate. Se si vuole realmente permettere all'innovazione di essere duratura e di diffondersi nello spazio, occorre prevedere fondi per monitorare, valutare e, soprattutto, pubblicare i risultati e disseminarli. Promuovere l'innovazione in maniera costruttiva richiede, quindi, tempi lunghi e risorse elevate, esperienza consolidata e, comunque, rispetto ad attività consolidate e conosciute, un non trascurabile livello di rischio. La fondazione bancaria, infatti, deve considerare l'ipotesi che un determinato progetto di ricerca possa non raggiungere nessun risultato, o raggiungere risultati inferiori alle aspettative e, soprattutto, all'investimento effettuato; ma se, comunque, le fasi di studio, monitoraggio e valutazione preventiva del progetto sono effettuate accuratamente, l'ipotesi di fallimento, seppure remota, potrà essere accettata.

In ogni caso, si possono prevedere alcuni accorgimenti per limitare il grado di rischio di una attività innovativa; importante, ad esempio, è valutare il proponente del progetto di ricerca, la sua storia, la sua esperienza, la sua solidità, i risultati che ha raggiunto in passato; senza trascurare, però, che spesso, i gruppi consolidati restano ancorati a logiche superate, senza avere quella visione innovativa e creativa che contraddistingue molte nuove formazioni: la scelta presenta, quindi, diversi elementi di difficoltà.

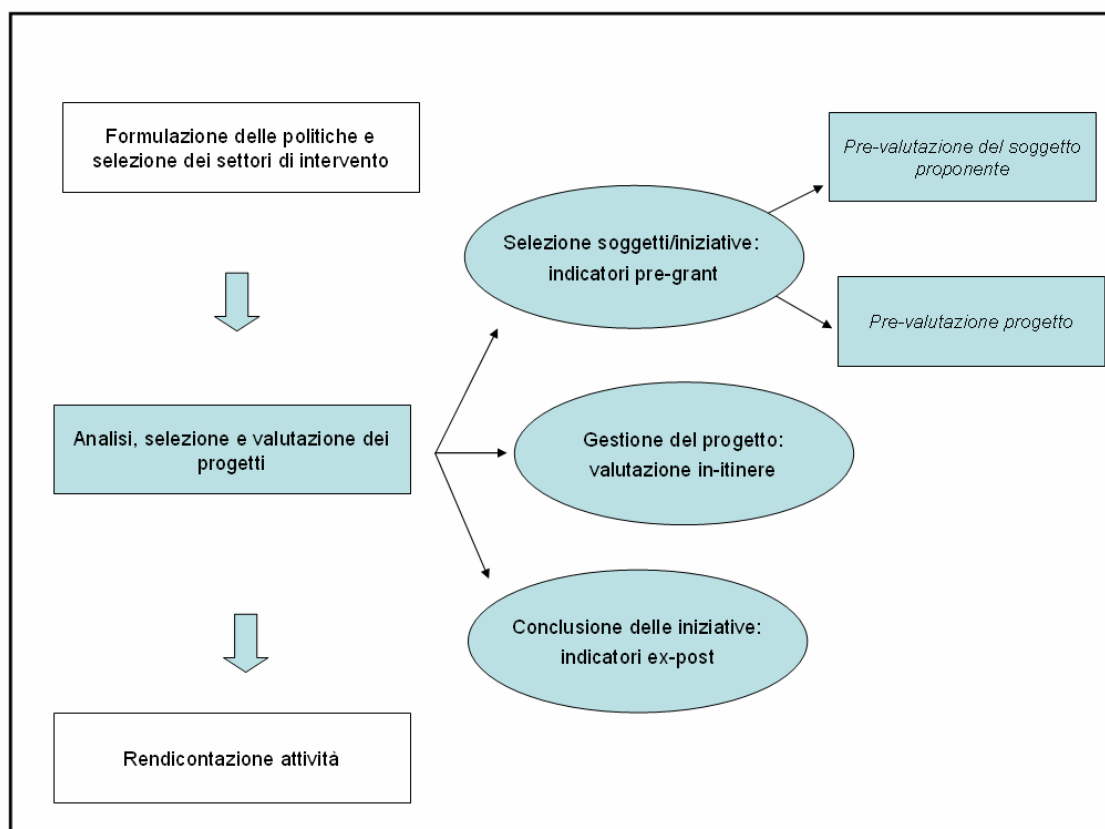
4.5. Criteri di erogazione dei finanziamenti: un modello di analisi, selezione e valutazione degli interventi

L'erogazione di contributi ad organizzazioni che perseguono finalità di utilità sociale costituisce il fulcro dell'attività delle fondazioni di origine bancaria. L'assunzione di un approccio innovativo nell'esercizio dell'attività di erogazione di finanziamenti si fonda sul superamento di una logica di pura sponsorizzazione di programmi presentati da terzi e richiede, al contempo, lo sviluppo della capacità di predisporre, selezionare e mettere in atto i diversi interventi, oltre che di valutare il concreto impatto da essi generato.

Le risorse, infatti, che le fondazioni bancarie possono dedicare all'attività di grant-making sono limitate e, pertanto, vanno ripartite tra quei soggetti che risultano più

meritevoli. Si impone, pertanto, la necessità di adottare strumenti utili per effettuare una prima analisi (pre-grant evaluation) delle caratteristiche delle organizzazioni e dei progetti da finanziare. Una volta effettuata la scelta, l'attività di valutazione (post-grant evaluation) ha la finalità di verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati in fase progettuale (valutazioni in itinere) e di apprezzare l'impatto di lungo periodo del programma finanziato (valutazioni ex-post). Il processo di selezione e valutazione delle proposte diventa quindi un utile strumento di gestione, in quanto permette alle fondazioni bancarie di massimizzare il risultato della propria attività, dato un certo ammontare di risorse disponibili. La seguente figura rappresenta gli elementi costitutivi del modello di analisi, selezione e valutazione dei progetti nelle fondazioni di origine bancaria.

Figura 4.3: *Un modello di analisi, selezione, valutazione dei progetti da finanziare*



Una efficace attività di valutazione è essenziale affinché l'erogazione del contributo costituisca un valore aggiunto per l'organizzazione finanziata e, più in generale, un

beneficio di lungo periodo per la comunità ove essa opera. La selezione delle proposte da finanziare risulta essere un aspetto ancora più importante quando la fondazione vuole farsi interprete dei nuovi bisogni emergenti nella comunità e si pone il problema di come affrontare nel modo migliore le sfide del futuro.

Dall'esistenza di un processo di selezione e valutazione rigoroso e articolato traggono vantaggio non solo la stessa fondazione, che riesce a realizzare al propria mission con l'intervento nelle modalità stabilite; ma anche l'insieme delle aziende che richiedono i finanziamenti, dato che la loro attività viene analizzata e messa confronto, ove possibile, per far emergere i punti di forza e di debolezza. Questo, di fatto, amplifica l'impatto delle erogazioni effettuate dalla fondazione, perché tendenzialmente migliora la qualità dei programmi che di anno in anno vengono sottoposti alla sua attenzione.

L'individuazione, quindi, di una metodologia di valutazione ex ante si pone l'obiettivo di dare a ciascun intervento una strutturazione ed una omogeneità altrimenti non raggiungibili. Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso la costruzione ed adozione di un modello unico di riferimento che sia in grado di soddisfare le esigenze di valutazione di ogni progetto. In concreto questo approccio conduce alla necessità di creare una metodologia che tenga conto di tutti gli aspetti potenziali dei diversi e numerosi campi di intervento. Tale metodologia si basa sull'identificazione e l'utilizzo di indicatori che possono essere utilizzati dal valutatore al fine di determinare la qualità del progetto e dell'organizzazione proponente. A tal fine è importante prevedere uno schema di priorità:

- sequenziale: alcuni aspetti sono infatti preordinati rispetto ad altri che, pur importanti e capaci di far rifiutare la proposta, vanno tuttavia considerato solo in seconda battuta; il modello deve pertanto strutturare il processo di valutazione in fasi che considerino via via gli elementi a seconda della loro posizione nella gerarchia temporale;
- gerarchica; alcuni aspetti hanno maggiore importanza rispetto ad altri; il modello dovrebbe quindi prevedere l'assegnazione da parte del valutatore di un peso (all'interno di un *range* prestabilito) a ciascuna variabile rilevante presente in ognuna delle fasi.

Da un punto di vista strettamente operativo, la definizione del modello di selezione dei progetti conduce alla costruzione di una scheda che permetta per ciascuna richiesta di finanziamento pervenuta, di assegnare dei valori numerici ai singoli elementi di valutazione. La somma dei “punteggi” assegnati consente di ottenere un indice numerico che esprime il ranking del progetto in esame.

La metodologia proposta si compone necessariamente di alcune sequenziali:

- definizione delle variabili di valutazione;
- attribuzione dei differenti pesi alle variabili individuate;
- valutazione delle richieste pervenute, assegnazione del *ranking*, scelta dei progetti da promuovere.

Il modello deve prevedere, naturalmente, anche la possibilità di effettuare una analisi ex post dei contributi elargiti, attraverso:

- l’inserimento, a consuntivo, nel sistema degli indicatori individuati, di dati, che nella valutazione ex ante, avevano solo carattere preventivo, molte volte stimato;
- la considerazione di ulteriori nuovi elementi (ad esempio, osservazioni da parte di esperti o elementi di autovalutazione dell’organizzazione finanziata).

In relazione al modello individuato, nel seguente capitolo vengono esaminate le principali modalità di valutazione ex-ante, in itinere ed ex-post adottate ed adottabili dalle fondazioni di origine bancaria per lo svolgimento della propria attività istituzionale di erogazione di finanziamenti.

Capitolo quinto

Strumenti e modelli di valutazione dell'attività di erogazione dei finanziamenti

5.1. Valutazione ex-ante e indirizzi dell'attività di erogazione dei finanziamenti

Le difficoltà legate al processo di selezione ex-ante di iniziative e progetti che presentano impatti e risultati difficilmente misurabili a priori, hanno condotto le fondazioni di origine bancaria ad istituire procedure di valutazione maggiormente strutturate e formalizzate. Oggetto di valutazione è costituito non solo dal progetto o dal programma da finanziare, ma anche dalla “tradizione”, dall'affidabilità e dalla qualità dei risultati raggiunti dal soggetto proponente. Verificare, infatti, che il beneficiario del progetto abbia i requisiti, le capacità, le competenze per sviluppare un progetto è un passo cruciale del processo di valutazione.

I criteri di valutazione utilizzati per selezionare i progetti si possono suddividere in due macro-categorie:

- parametri di natura amministrativo-normativa: si tratta di fattori di natura “formale” che permettono di effettuare una prima selezione delle richieste (ad esempio: realizzazione dell'iniziativa unicamente nel territorio di riferimento, appartenenza del beneficiario ad una specifica categoria quale cooperativa sociale, organizzazione di volontariato, ecc.);
- parametri di natura tecnica: si tratta di criteri di tipo economico, gestionale e/o strutturale sulla cui base viene valutata l'iniziativa proposta per il finanziamento.

Ciascun progetto dovrebbe essere sottoposto ad una duplice valutazione:

- una di tipo ex-ante, con l'obiettivo di stimare, attraverso dati preventivi, la bontà dell'iniziativa;
- una di tipo ex-post per confrontare, una volta realizzata l'opera, la sua conformità rispetto a quanto stabilito in principio.

L'implementazione di un duplice livello di analisi, oltre a garantire una maggiore accuratezza del processo di selezione e valutazione, consente di effettuare una analisi degli scostamenti tra i dati iniziali e quelli finali utile per stabilire il grado di efficienza del contributo erogato.

Le fondazioni di origine bancaria, tuttavia, si avvalgono in alcuni casi di metodi di valutazione più semplici e meno onerosi basati su parametri esperienziali e legati alle competenze e alla professionalità dell'organo decisionale. Questo orientamento è tanto più utilizzato quanto più le fondazioni bancarie sono chiamate a soddisfare interessi locali di natura pubblica e ad analizzare progetti di ridotta complessità e di portata limitata, per i quali sarebbe eccessivamente oneroso impiegare per la valutazione una parte consistente delle risorse. In questi casi, spesso, l'importanza maggiore viene attribuita alle caratteristiche dell'azienda richiedente. È importante basare la valutazione, soprattutto in caso di erogazioni ad aziende non profit, su approfondite analisi di "fattibilità organizzativa", che possano ridurre il rischio di spreco di risorse: è infatti utile verificare se esista una solidità organizzativa tale da fornire una ragionevole garanzia sulla effettiva realizzazione dei programmi e sul corretto impiego dei finanziamenti. Questo significa analizzare il numero o la qualità degli associati, l'esistenza o meno di una struttura organizzativa di tipo stabile, l'esistenza di regole che governano l'apporto dei volontari (che possono garantire maggiore o minore stabilità), ecc. È indubbio che, in una realtà complessa, come quella attuale, e soprattutto in quei settori nei quali le aziende non profit sono in forte competizione con altre aziende, nessun obiettivo possa essere raggiunto senza una adeguata struttura aziendale di supporto. Spesso, proprio la sottostima di tale principio è ancor oggi causa del fallimento di numerose esperienze di attività non profit, avviate con grande motivazione e slancio, ma incapaci di superare le soglie della crescita e del consolidamento.

La metodologia che le fondazioni adottano si compone essenzialmente di due fasi distinte:

1. analisi e valutazione delle caratteristiche e del profilo dell'azienda che ha richiesto il contributo;
2. analisi del progetto specifico per il quale è stato richiesto il finanziamento, in termini di risultati ed obiettivi perseguiti.

Gli elementi appena descritti si traducono, quindi, in una assegnazione di punteggi ai singoli progetti/soggetti proponenti. L'utilizzo di un modello di valutazione così articolato permette di sottrarre la selezione dei progetti da finanziare alla valutazione discrezionale della struttura. Naturalmente, permangono ampi margini di discrezionalità nella definizione dei pesi specifici da assegnare ad ogni indicatore; tuttavia, tali pesi sono definiti e prestabiliti per tutti i settori di intervento.

La struttura della scheda di valutazione consente, inoltre, di operare una rapida comparazione tra i diversi progetti e tra i diversi soggetti che hanno richiesto il finanziamento. La fondazione di origine bancaria, nella concessione del finanziamento, deve avere cura di valutare non solo la validità intrinseca del progetto ma anche l'effettiva capacità del richiedente di realizzarlo e di gestirlo con una logica di continuità temporale.

La scheda di valutazione adottabile dalle fondazioni di origine bancaria nella fase di pre-assegnazione delle risorse viene riprodotta, nelle sue linee essenziali, nella seguente tabella.

Tabella 5.1: *Scheda di valutazione soggetti ed iniziative da finanziare*

Variabile	Peso	Azienda/Progetto	Azienda/Progetto	Azienda/Progetto
		A	B	C
Valutazione soggetto proponente	x			
Indicatori strutturali	x			
Indicatori economici	x			
Valutazione progetto	x			
Indicatori generali	x			
Indicatori specifici	x			
TOTALE		X	X + 1	X - 1

5.2. La selezione dei soggetti da finanziare

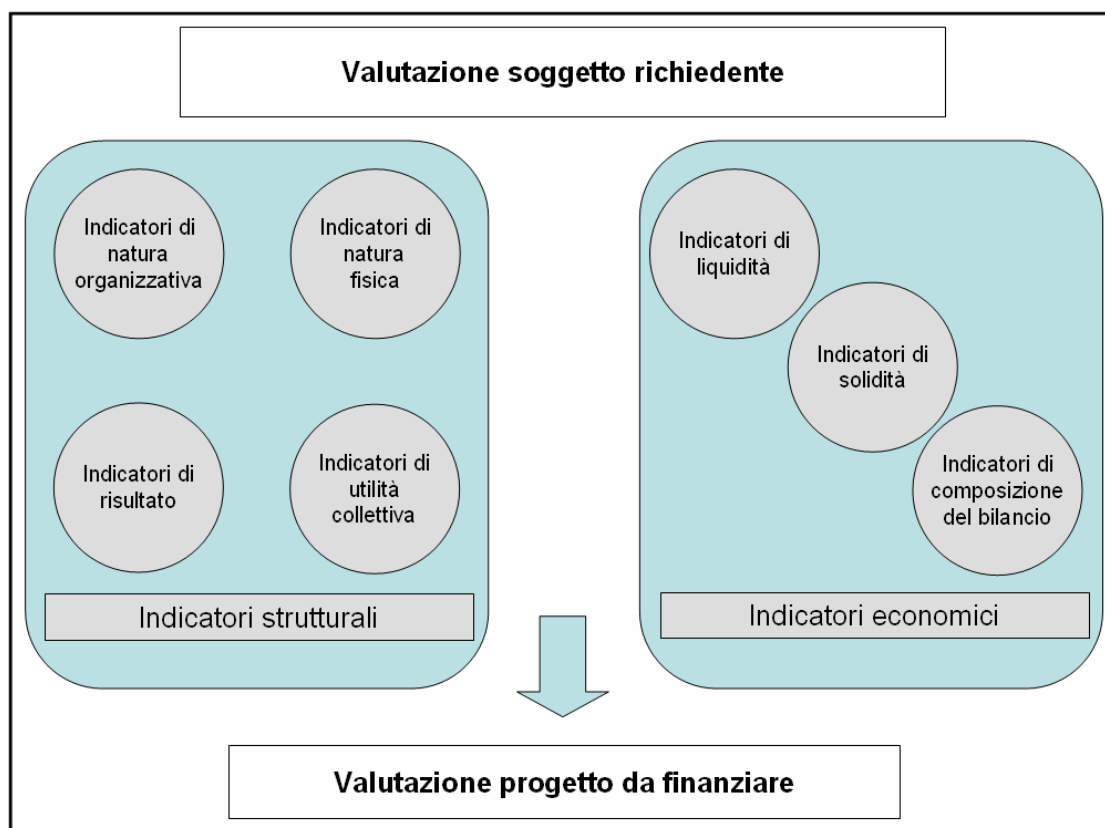
Per quanto riguarda la valutazione del soggetto proponente è necessario fare riferimento a due distinte macro-tipologie di parametri:

1. indicatori strutturali⁶⁴, che siano in grado di rappresentare la validità del soggetto richiedente sotto il profilo dimensionale, organizzativo ed operativo. Si tratta, in sintesi, di indicatori:
 - di natura organizzativa (es. turn-over, n. volontari, ecc.);
 - di natura fisica (correlati a strutture e/o attrezzature);
 - di risultato (connessi alla capacità del richiedente di gestire progetti e attività);
 - di utilità collettiva (es. individuazione area bisogno, definizione n. di potenziali utenti, ampiezza area/territorio servito, ecc.);
2. indicatori economici, volti ad analizzare la struttura economico-patrimoniale del richiedente. Tra questi rientrano indicatori:
 - di liquidità, che forniscono indicazioni sulla capacità dell'azienda di soddisfare le obbligazioni finanziarie nel breve periodo (es. quoziente di liquidità, tempo medio di incasso, ecc.);
 - di solidità, che permettono di comprendere se la struttura degli investimenti e dei finanziamenti dell'azienda indagata è sostenibile nel lungo periodo e se l'azienda sarà in grado di far fronte a variazioni delle condizioni di ambiente (es. indice di dipendenza da terzi, quoziente di indebitamento, ecc.);
 - di composizione del bilancio, volti a valutare le prospettive di stabilità e solidità nel tempo dell'azienda non profit, occorre considerare la diversificazione delle fonti di finanziamento (es. rapporto tra flusso di cassa della gestione corrente ed uscite correnti totali, rapporti tra n. nuovi donatori per l'anno t e numero donatori totali, ecc.).

La seguente figura rappresenta le principali categorie di indicatori da adottare per procedere alla valutazione del soggetto richiedente.

⁶⁴ In relazione all'analisi proposta, nell'allegato 1 viene riportata una declinazione analitica degli indicatori strutturali di selezione dei soggetti per alcuni dei principali settori di intervento delle fondazioni di origine bancaria.

Figura 5.1: *La valutazione ex-ante del soggetto richiedente*



Dall'analisi dei dati relativi alla situazione strutturale del richiedente è possibile ottenere una corretta valutazione sull'attività e sulla solidità dell'azienda in esame, evidenziando la sua utilità per il territorio in cui è inserita.

I valori individuati devono, quindi, tradursi in punteggi, da inserire nella scheda di valutazione. Ciascun punteggio deve, successivamente, essere ponderato attraverso l'utilizzo di appositi fattori.

Per quanto riguarda gli indicatori strutturali l'elemento di maggiore difficoltà nella redazione della scheda risiede nell'assegnazione dei punteggi alle singole variabili, indipendentemente dal peso assegnato ad ognuna di esse. L'assegnazione avverrà, infatti, sulla base degli indicatori individuati, attraverso una procedura di natura qualitativa. In relazione alla tipologia dei parametri non pare prevedibile un meccanismo di assegnazione automatica del punteggio. Il punteggio, quindi, viene

assegnato in modo “discrezionale” dal valutatore sulla base di una scala che varia da 0 ad 1 . Moltiplicando il punteggio per il peso dell’indicatore si ottiene quindi il singolo valore dell’azienda in esame.

Per quanto riguarda gli indicatori economici appare utile sottolineare come tali indici debbano essere analizzati in una duplice dimensione operando:

- un confronto con valori standard, risultanti dalla media del settore nel quale l’azienda opera, per analizzare la sua competitività e la sua solidità rispetto ai diretti “competitori”;
- un confronto dei valori nel tempo, sulla base dei dati passati, con lo scopo di valutare la tendenza dell’azienda in oggetto; così, indici non pienamente positivi, ma che mostrano notevoli miglioramenti nel corso degli anni rappresentano un dato di cui tenere conto.

Anche per gli indicatori economici è necessario, ai fini della compilazione della scheda di valutazione, procedere ad una loro conversione finalizzata all’assegnazione dei punteggi alle singole variabili. In questo ambito, tuttavia, contrariamente a quanto visto per gli indicatori strutturali, è possibile prevedere una assegnazione automatica, in base al valore che assumono le variabili in oggetto.

Applicando una scala di valori da 0 a 1 per il punteggio, che va successivamente ponderato per il peso specifico che assume la variabile, è infatti possibile attribuire un valore ad ogni variabile considerata.

La seguente tabella esemplifica tale modalità di conversione con riferimento ai principali indicatori economici.

Tabella 5.2: Assegnazione automatica dei punteggi agli indicatori economici

Indicatore	Valore indicatore	Punteggio*
Liquidità		
$\frac{\text{Attività a breve}}{\text{Passività a breve}}$	$> 1,5$	1
	$1 < \text{indice} < 1,5$	0,5
	< 1	0
Altri indicatori	Valutazione integrativa	
Solidità		
$\frac{\text{Patrimonio netto}}{\text{Capitale di terzi}}$	$> 0,50$	1
	$0,15 < \text{indice} < 0,50$	0,5
	$< 0,15$	0
$\frac{\text{Totale debiti}}{\text{Totale debiti} + \text{Capitale netto}}$	$< 0,6$	1
	$0,6 < \text{indice} < 0,7$	0,5
	$> 0,7$	0
Composizione del bilancio		
$\frac{\text{Flusso di cassa GC}}{\text{Uscite totale}}$	> 1	1
	$= 1$	0,5
	< 1	0
$\frac{\text{Flusso di cassa corrente}}{\text{Flusso di cassa totale}}$	$1 < \text{indice} < 0,6$	1
	$0,4 < \text{indice} < 0,6$	0,5
	$< 0,4$	0

* Il punteggio assegnato, che varia da 0 a 1, va successivamente ponderato per il peso relativo della variabile.

Da un punto di vista operativo, a seguito della definizione degli indicatori strutturali ed economici, le fondazioni bancarie, avendo a disposizione tutti gli elementi utili per la valutazione dei soggetti richiedenti il finanziamento, possono procedere ad una prima compilazione della scheda di valutazione. Ovviamente tale scheda, che viene rappresentata nella tabella seguente, rappresenta un primo step che, tuttavia, deve essere considerato già significativo. Infatti, sebbene si presenti la necessità di completare il quadro di valutazione con gli elementi relativi al progetto (cfr. paragrafo seguente) la fondazione è già in grado di individuare eventuali soggetti richiedenti che si presentano

come estremamente inaffidabili ovvero, all'opposto, eccellenti in termini di performance e di risultati attendibili.

Tabella 5.3: *La valutazione del soggetto proponente*

Variabile	Peso	Azienda/Progetto A	Azienda/Progetto B	Azienda/Progetto C
Valutazione soggetto proponente	x			
Indicatori strutturali				
Indicatori organizzativi	x			
Indicatori di risultato	x			
Indicatori fisici	x			
Indicatori di utilità	x			
Totale indicatori strutturali	X			
Indicatori economici				
Indicatori di liquidità	x			
Indicatori di solidità	x			
Indicatori di composizione del bilancio	x			
Totale indicatori economici	X			
Valutazione progetto				
TOTALE				

5.3. Metodi di valutazione del progetto finanziabile

Esaurita l'analisi dell'affidabilità, strutturale ed economica, dell'azienda che ha richiesto il contributo, è necessario procedere all'analisi delle caratteristiche peculiari del progetto proposto per il finanziamento.

Per l'attività in esame, la misurazione e la valutazione dei risultati rappresenta un problema particolarmente complesso in condizioni di assenza di un processo di scambio

sul mercato che consenta la valorizzazione dei risultati medesimi, attraverso ricavi monetari, in linea generale espressione dell'utilità prodotta. In relazione alle peculiari caratteristiche gestionali delle fondazioni bancarie come aziende di erogazione di finanziamenti, la quantificazione dei risultati dell'attività non trova nella configurazione economico-aziendale di reddito di esercizio un indicatore sintetico in grado di esprimere a pieno l'economicità della gestione. La determinazione del reddito d'esercizio nelle fondazioni bancarie risente della mancanza di un corrispettivo monetario delle utilità cedute che possa essere contrapposto ai costi sostenuti per la produzione stessa. Per tali ragioni la misurazione e la valutazione dei risultati nelle fondazioni di origine bancaria deve essere realizzata attraverso l'utilizzo di misure indirette di carattere non monetario riferite sia alle caratteristiche del prodotto/servizio ottenuto, sia al processo stesso di trasformazione ed erogazione del finanziamento.

La formulazione di giudizi sulla validità di un progetto richiede quindi la costruzione di parametri e misure idonee per la rappresentazione di fenomeni: per ciascun ambito di valutazione occorre sviluppare diverse misure di risultato espresse mediante indicatori.

Si tratta di una fase complessa, in quanto le tecniche di misurazione utilizzate sono sottoposte ad una costante revisione. Gli interrogativi maggiori si concentrano sul significato dei parametri tradizionali (quelli più marcatamente economici), al fine di esprimere la validità dei progetti e dell'attività sociale degli interventi in esame. In questo quadro, vanno interpretate le proposte di affiancare alle misure di tipo economico e strutturale, indicatori di impatto e misure di natura sociale che consentano una adeguata valutazione dell'attività con finalità di benessere generale. Così, fatte salve le caratteristiche aziendali delle realtà erogative, è necessario individuare un parametro convenzionale, analogo per funzione alla moneta, per procedere alla valorizzazione dell'utilità che, di fatto, è stata prodotta e ceduta alla collettività di riferimento. Nei processi tradizionali, infatti, il parametro sintetico oggetto di valutazione è rappresentato da un costo, misura economica in base alla quale vengono tipicamente operate analisi di efficienza. Nelle analisi degli interventi promossi dalle fondazioni bancarie, invece, il livello di prestazione atteso potrà essere espresso in termini fisici, anziché economici, e potrà riferirsi sia a giudizi di efficienza che di efficacia.

Le difficoltà collegate all'implementazione di tali misure di analisi derivano dall'impossibilità di utilizzare metodi contabili o di misurazione per quantificare, in termini oggettivi, i benefici e l'utilità apportati da ciascun progetto proposto, rispetto ai costi da sostenere.

Attualmente la diffusione dell'analisi costi/benefici in sede di valutazione e selezione dei progetti da parte delle fondazioni è molto contenuta e inizia a diffondersi in particolare come modalità di monitoraggio e valutazione dei progetti che prevedono un finanziamento pluriennale. Pur non volendo in questa sede approfondire si rammenta che i finanziamenti pluriennali rappresentano un versante importante dell'attività delle fondazioni bancarie. La durata ultrannuale delle iniziative finanziate si ricollega, in genere, ad un alto livello di complessità ed innovatività dei progetti e ad un alto impatto atteso sul territorio di riferimento. Tali iniziative, tuttavia, permangono ad oggi ad un livello di marginalità rispetto al totale delle attività e delle iniziative finanziate dalle fondazioni di origine bancaria. I dati relativi alla diffusione dell'analisi costi-benefici vengono riportati nella seguente tabella.

Tabella 5.4: *Diffusione dell'analisi costi-benefici nelle fondazioni bancarie*

2003				2004			
Importo		Numero		Importo		Numero	
Totale	Pluriennali	Totale	Pluriennali	Totale	Pluriennali	Totale	Pluriennali
22%	62,3%	13%	44,5%	31%	65,4%	16%	53%

Fonte: elaborazione su dati ACRI (2005) - IX rapporto sulle fondazioni bancarie

Il processo valutativo prevede che la quantificazione degli effetti generati dall'iniziativa sia espressa in termini monetari. È proprio attraverso questa operazione che si attua il processo di "oggettivazione" dei giudizi soggettivi. Nell'analisi costi-benefici si devono perciò delineare i criteri da utilizzare in ogni settore per la valutazione dei progetti. Per una valutazione più efficiente sarebbe preferibile che ciascuna fondazione bancaria

mantenesse omogenei e costanti nel tempo i propri parametri di valutazione, in modo da consentire un confronto delle proposte sugli stessi aspetti.

La valutazione di progetti con scopi sociali, tuttavia, non consente una piena applicazione della metodologia tradizionale basata sulla comparazione tra costi e benefici del progetto: può risultare, infatti, complesso monetizzare variabili che, per loro natura, non sono espresse in termini monetari. Può, ad esempio, risultare difficile quantificare in termini monetari gli impatti di un intervento connesso alla riabilitazione sociale di soggetti “emarginati”, soprattutto se tale intervento genera conseguenze indirette ed intangibili. Inoltre, le metodologie tradizionali di valutazione sono basate su una ipotesi di distribuzione omogenea dei costi e dei benefici su tutta la popolazione. In realtà si ha che spesso un progetto genera un beneficio per uno specifico segmento di popolazione corrodendo interessi e/o utilità di altri specifici segmenti e/o gruppi di individui. Pertanto, nel caso di applicazione del metodo di valutazione costi-benefici, sembra essere troppo elevato il livello di discrezionalità del valutatore, e ciò anche a causa dell'impossibilità di attribuire valori omogenei ed oggettivi.

Per tale ragioni in alcuni casi appare preferibile l'applicazione di tecniche di analisi costi-efficacia, che permettono di esprimere le risorse impiegate in termini di unità di risultato. Il maggior pregio di tali metodologie consiste nel fatto che esse liberano il valutatore dalla necessità di esprimere tutte le quantità di output in termini monetari. Quest'ultima metodologia può essere proficuamente impiegata soprattutto su progetti singoli e, comunque, su programmi di attività tesi a realizzare obiettivi univoci ed omogenei. L'applicazione dell'analisi costi-efficacia, contrariamente all'analisi costi-benefici, risulta invece particolarmente complessa da realizzare nel caso in cui si voglia procedere alla valutazione comparata di interventi recanti finalità eterogenee o multiple..

Una terza metodologia adottabile è l'analisi costi-utilità, che presenta molte somiglianze con la precedente analisi costi-efficacia, soprattutto nella determinazione dei costi da considerare. Essa si concentra sulla qualità e sull'utilità degli interventi a favore della collettività di riferimento, generalmente espressa da un valore economico che rappresenta quanto l'utente è disposto, o sarebbe disposto, a pagare per ottenere quel determinato servizio.

5.4. Valutazione ex-ante e selezione del progetto da finanziare

Al di là delle specifiche tecniche proposte, per gli interventi in cui l'obiettivo non è esprimibile in termini quantitativi, occorre utilizzare misure indirette di determinazione dello stesso, misurando quei fattori e quegli elementi che incidono in maniera determinante sull'effettivo conseguimento degli obiettivi stessi.

Gli obiettivi istituzionali di natura qualitativa vengono quindi controllati (sia in via preventiva, sia in via consuntiva) attraverso il monitoraggio diretto di sotto-obiettivi strumentali, in vario modo collegabili ad essi e misurabili quantitativamente; il raggiungimento di un complesso coordinato di questi sotto-obiettivi comporta anche il conseguimento di quell'obiettivo istituzionale che non sempre è possibile esprimere, in via sintetica, in termini quantitativi. Il raggiungimento delle finalità di valutazione, selezione e misurazione è perseguibile, quindi, attraverso la creazione di un vero e proprio sistema di indicatori. In tal modo, il singolo indicatore si riferirà e monitorerà solo un aspetto parziale dell'attività istituzionale, ma il quadro informativo emergente dal sistema di indicatori permette di esprimere un giudizio globale sul raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

L'insieme delle informazioni raccolte conduce ad una valutazione basata sul confronto fra vantaggi e costi stimati - entrambi monetari - scaturenti da un dato progetto. L'utilità di questa metodologia, se correttamente applicata, consiste nella possibilità di supportare il processo decisionale dell'organo di indirizzo della fondazione bancaria sia per scegliere, tra un insieme di progetti potenzialmente finanziabili, quelli da realizzare, sia per valutare eventuali aggiustamenti a programmi già sperimentati. Essa fornisce, però, un puro supporto all'assunzione di decisioni in cui spesso prevalgono elementi di natura strategica e non rappresenta, pertanto, una risposta declinabile per ogni possibile situazione di incertezza.

Questo strumento, infatti, pur fornendo un valido supporto decisionale, è comunque influenzato da elementi soggettivi di valutazione, strutturalmente intrinseci a questo genere di processi valutativi. Soprattutto l'individuazione di parametri atti a quantificare i vantaggi generati dai diversi progetti dipende dagli elementi di valutazione ritenuti significativi dalla fondazione. Pertanto è necessario proporre un sistema omogeneo e

parametri uniformi, da utilizzare per il processo decisionale. Tuttavia, occorre tenere presente che:

1. la valutazione da parte della fondazione bancaria segue un approccio multicriterio, in cui il peso degli elementi oggettivi viene ponderato con giudizi di altra natura, in ordine a considerazioni strategiche, organizzative, sociali, che difficilmente possono essere espressi attraverso parametri numerici;
2. è opportuno identificare specifici parametri per ogni settore di intervento della fondazione, per procedere ad una valutazione comparativa omogenea dei progetti in relazione al settore di attività istituzionale/preponderante dei beneficiari.

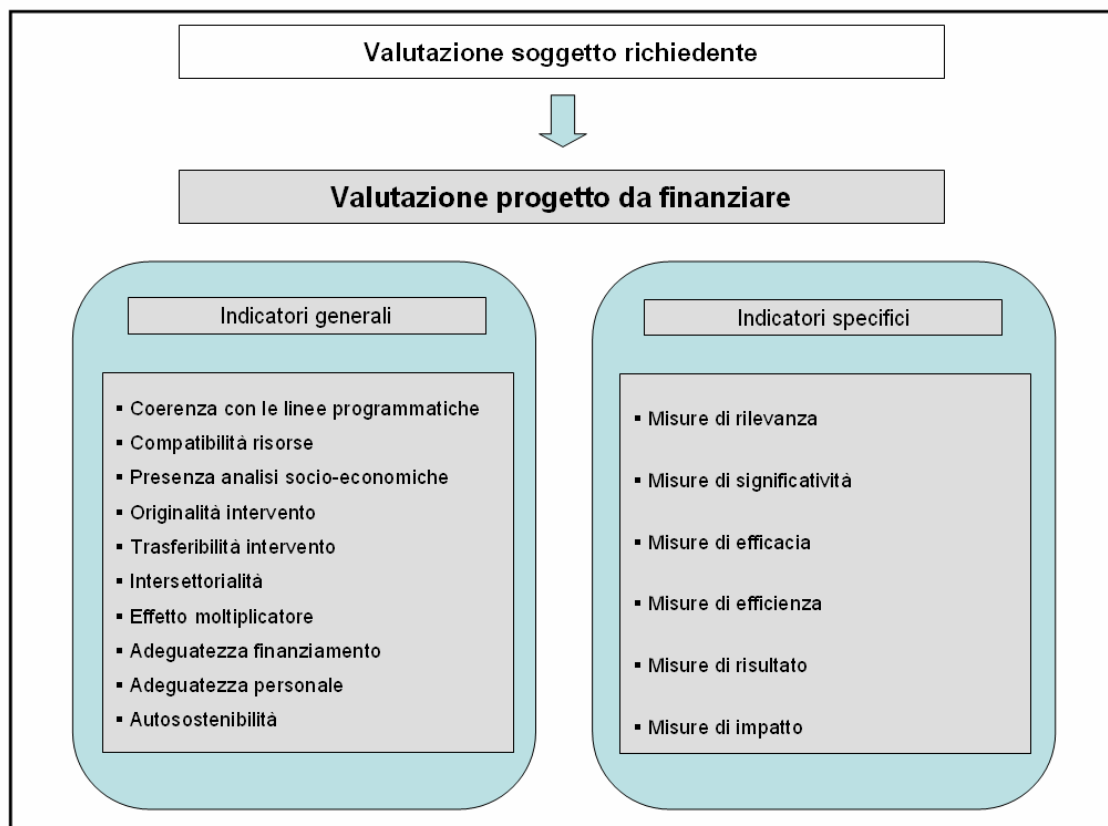
La metodologia in esame deve permettere di creare un sistema di indicatori cui attenersi nel processo di valutazione. E', inoltre, necessario considerare che tali indicatori devono essere adattati oltre che ai diversi settori obiettivo, anche alle finalità istituzionali perseguite dalle fondazioni bancarie, al territorio ed agli stakeholders di riferimento e, più in generale, alle necessità ed alle attese del contesto sociale in cui operano le stesse fondazioni.

I principi sopra esposti si traducono in un articolato sistema di indicatori, in grado di valutare ex ante un determinato progetto, applicabile ai diversi settori di intervento delle fondazioni. La valutazione si basa su due tipologie di indicatori ex-ante:

1. indicatori generali;
2. indicatori specifici.

La seguente figura rappresenta in sintesi le diverse misure che rientrano nelle categorie di indicatori generali e specifici utili per procedere alla valutazione ex-ante del progetto da finanziare.

Figura 5.2: La valutazione ex-ante del progetto da finanziare



5.4.1. Indicatori generali di valutazione ex-ante dei progetti

Gli indicatori generali di progetto consentono di esprimere giudizi di natura qualitativa, che si riferiscono ad alcuni caratteri fondamentali del progetto. Più specificamente i principali indicatori generali adottati dalle fondazioni di origine bancaria sono i seguenti:

- coerenza con le linee programmatiche per il settore di riferimento;
- compatibilità con le risorse disponibili;
- presenza di analisi socio-economiche dettagliate ed esaurienti nei documenti progettuali;
- originalità dell'intervento, intesa come livello di innovatività dell'intervento e/o della sua modalità di realizzazione (proposte innovative dal punto di vista del

contenuto, degli obiettivi, dei criteri metodologici, rispetto allo sviluppo e alla realizzazione di altri progetti relativi allo stesso settore di intervento);

- trasferibilità dell'intervento, intesa come possibilità di estendere il modello di intervento ad altri contesti territoriali o settoriali;
- intersettorialità, intesa come la capacità di ingenerare ricadute positive su diversi settori;
- effetto moltiplicatore, inteso come la capacità di favorire il sorgere e lo svilupparsi di altre attività;
- adeguatezza del finanziamento richiesto come congruità dell'investimento rispetto agli obiettivi e alle attività proposte;
- adeguatezza ed abilità del personale coinvolto nel progetto;
- autosostenibilità, intesa come capacità dell'iniziativa di autoalimentarsi dopo la sua realizzazione (vengono privilegiati progetti che non dipendano perennemente dalle erogazioni della fondazione, ma che possano conquistarsi gradi crescenti di autonomia nel tempo);

Anche l'applicazione degli indicatori di natura generale richiede l'esplicitazione di una scala di valori per la definizione del punteggio da assegnare. Per raggiungere una coerenza interna nella scheda generale di selezione ex-ante tale scala viene graduata con valori che variano da 0 a 1. Ovviamente, data la natura degli indicatori sopra espressi, l'assegnazione dei punteggi da parte dei valutatori viene effettuata sulla base di giudizi di natura qualitativa e soggettiva. La ponderazione delle diverse variabili viene, inoltre, effettuata sulla base delle valutazioni strategiche della singola fondazione bancaria, che ricercherà le modalità più opportune per tradurre, attraverso l'attribuzione dei pesi, la propria visione sulle priorità di intervento nel territorio di riferimento.

La procedura di analisi è diversa a seconda che si debba valutare un singolo progetto, oppure che debba essere effettuata una valutazione comparativa tra più progetti nel medesimo ambito di intervento⁶⁵.

⁶⁵ Naturalmente, queste ipotesi dipendono da scelte strategiche della fondazione. La determinazione di budget di risorse per singoli settori di intervento porta inevitabilmente ad una comparazione dei progetti che rientrano negli stessi settori.

Nel primo caso (cfr. tabella 5.5), la valutazione sarà finalizzata a definire la coerenza e la sostenibilità dell'intervento: i punteggi al progetto vengono, pertanto, assegnati, secondo le scale di valori predefinite e, successivamente, si valuta l'accettazione del progetto:

- a. se, per tutte le variabili prese in esame, il progetto raggiunge almeno una soglia limite di punteggio (ad esempio, 0,6 su 1 = valutazione sufficiente). In questo caso, può essere anche prevista la possibilità che il progetto abbia un punteggio minore del valore soglia in un numero limitato di variabili;
- b. se, nel complesso, il valore assegnato al progetto raggiunga una determinata soglia ritenuta indicativa di una eccellenza complessiva dell'iniziativa proposta (ad esempio 0,9).

Tabella 5.5: Scheda di valutazione ex-ante del progetto: indicatori generali

Denominazione soggetto richiedente:		
Titolo del progetto:		
N. indicatore	Variabile	Punteggio (da 0 a 1)
1	Coerenza con le linee programmatiche	
2	Compatibilità risorse	
3	Presenza analisi socio-economiche	
4	Originalità intervento	
5	Trasferibilità intervento	
6	Intersettorialità	
7	Effetto moltiplicatore	
8	Adeguatezza finanziamento	
9	Adeguatezza personale	
10	Autosostenibilità	
TOTALE		Somma punteggi / 10

Nel caso, invece, in cui sia necessario valutare in modo comparativo diverse proposte progettuali relative al medesimo ambito (ad esempio, assistenza agli anziani attraverso assistenza domiciliare), verrà attribuito un punteggio alle singole variabili, comparando le proposte tra di loro. In questo caso, quindi, la valutazione rientra nella scheda di valutazione generale che è stata presentata nel precedente paragrafo 5.1.

5.4.2. Indicatori specifici di valutazione ex-ante dei progetti

La valutazione fondata sugli indicatori specifici del progetto è volta ad esplicitare i vantaggi reali che lo stesso può apportare alla collettività⁶⁶. Si tratta, pertanto, di una valutazione che permette al contempo, di valutare la validità intrinseca del progetto evidenziandone, in una certa misura, gli impatti sul territorio.

Il principio su cui si basa la costruzione di un sistema di indicatori fa, pertanto, riferimento alla definizione di misure di impatto, relative al progetto specifico, che siano in grado di evidenziare:

- la rilevanza del progetto e dei risultati attesi per la collettività di riferimento, in termini di beneficio ed utilità per i beneficiari;
- la significatività dell'intervento proposto, in termini di numero e tipologia di beneficiari.

In particolare, il procedimento di valutazione e selezione dei progetti si sostanzia in alcune fasi sequenziali:

1. Individuazione dell'analisi del bisogno presente nella realtà di riferimento;
2. Stima del numero di soggetti che esprimono quel determinato bisogno (popolazione);
3. Numero di potenziali beneficiari a cui il progetto tenderà di offrire soluzione al bisogno espresso.

In tal modo la rilevanza del progetto sarà data dal numero di soggetti (popolazione) che esprime un determinato bisogno e dalla rilevanza (in termini di risposte attese) rispetto alla popolazione di riferimento; la significatività dell'intervento sarà legata alla

⁶⁶ In relazione all'analisi proposta, nell'allegato 2 viene riportata una declinazione analitica degli indicatori specifici di valutazione ex-ante dei progetti per alcuni dei principali settori di intervento delle fondazioni di origine bancaria.

rispondenza del progetto alle problematiche individuate (in termini di capacità di beneficio erogabile attraverso l'intervento o la soluzione proposta) e al numero di beneficiari soddisfatto sul totale dei potenziali interessati.

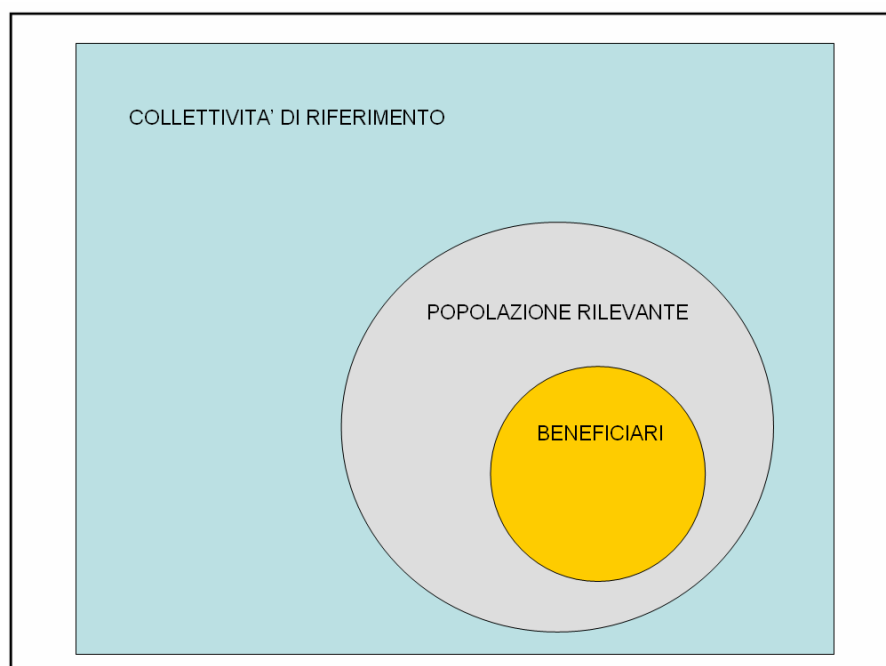
Al fine di offrire una dimensione quantitativa e, pertanto, misurabile e confrontabile delle dimensioni in oggetto è possibile affermare che:

- Rilevanza =
$$\frac{\text{Popolazione che esprime un determinato bisogno}}{\text{Collettività di riferimento}}$$

- Significatività =
$$\frac{\text{N. beneficiari}}{\text{Popolazione che esprime un determinato bisogno}}$$

Tanto la misura di rilevanza, che quella di significatività, sono influenzate sia da elementi di natura quantitativa che di natura qualitativa e soggettiva. Inoltre esistono delle relazioni di tipo quantitativo tra la tipologia di intervento proposto per il finanziamento e i bisogni espressi dal contesto di riferimento. Tali relazioni possono essere immediatamente comprese considerando la raffigurazione grafica riportata nella seguente figura.

Figura 5.3: I rapporti di rilevanza e significatività



Come è facile comprendere anche alla luce della precedente rappresentazione grafica, tanto maggiore sarà la popolazione che esprime il bisogno cui intende rispondere l'iniziativa da finanziare (popolazione rilevante) rispetto alla collettività totale, tanto più il progetto avrà un elevato valore in termini di rilevanza.

Allo stesso modo, progetti capaci di rispondere ad un numero di beneficiari prossimo alla popolazione rilevante si presentano un elevato valore di significatività

Naturalmente i valori in discussione dovranno essere necessariamente ponderati con valutazione di natura qualitativa che consentano di esprimere, in base a motivazioni di ordine strategico, sociale, culturale e storico, l'importanza del bisogno per la collettività di riferimento, indipendentemente dal numero di persone che esprimono un determinato bisogno (popolazione rilevante).

Dopo aver definito la rilevanza e la significatività del progetto, è possibile procedere ad una ulteriore valutazione dello stesso volta ad analizzarne le peculiarità attraverso le seguenti categorie di indicatori:

- a) indicatori di risorse o di costo, espressi in termini di quantità fisiche relative al volume e all'impiego dei fattori produttivi assorbiti da ciascun programma e traducibili in termini monetari attraverso i prezzi di mercato (ad esempio, numero medio delle giornate-uomo dedicate al progetto, quantità e tipologia di risorse utilizzate, ecc.);
- b) indicatori di efficienza, che esprimono la combinazione delle risorse nell'ambito del progetto evidenziando misure rappresentative dei rapporti tra risorse impiegate e risultati attesi;
- c) indicatori di efficacia, che esprimono un giudizio sulla capacità dell'output realizzato di soddisfare i bisogni e quindi di perseguire il risultato finale; tali indicatori, che sono essenziali per una valutazione globale dell'iniziativa, sono costruiti rapportando gli indicatori di impatto agli indicatori di output. Alcuni possibili indicatori di efficacia sono:
 - il livello della domanda (o dei bisogni) rimasta insoddisfatta;
 - le condizioni/modalità di accesso ai servizi offerti (tempo intercorrente tra il momento della richiesta e quello di erogazione; gentilezza e disponibilità del personale);

- la rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti;
- d) indicatori di risultato, che misurano l'output diretto del progetto, ovvero i risultati associati alla sua realizzazione quali, ad esempio: numero di ore di assistenza per utente, numero di opere restaurate, numero di partecipanti ai corsi di formazione, ecc. Tali indicatori, che esprimono una misura dei “prodotti” realizzati dall'iniziativa, non possono essere considerati rappresentativi del raggiungimento delle finalità istituzionali del progetto finanziato;
- e) indicatori di impatto (outcome), che esprimono il risultato finale del progetto evidenziando la capacità di realizzare sul contesto di riferimento dei risultati duraturi ed ulteriori rispetto agli output. Alcuni possibili indicatori di impatto sono, ad esempio, la riduzione del tasso di alcoolismo, l'incremento del tasso di occupazione giovanile, l'aumento del tasso di partecipazione a programmi culturali, ecc.

Gli indicatori di impatto sociale meritano qualche ulteriore approfondimento. Infatti, non sempre sono esprimibili in termini quantitativi (come negli esempi precedentemente citati) ma, spesso, derivano da misure di natura qualitativa e soggettiva, legate all'impatto del progetto sulla qualità della vita dei beneficiari (soprattutto per i servizi alla persona). In questi casi è, pertanto, necessario definire la cosiddetta unità di bene sociale, che è data dal numero di persone beneficiarie del progetto moltiplicato per l'impatto del progetto sulla qualità di vita dei beneficiari. Una possibile metodologia di applicazione di questo metodo viene riportata, a titolo esemplificativo, nella tabella seguente.

Tabella 5.6: Definizione dell'unità di bene sociale

A - Calcolo del numero di beneficiari
<p>Attribuire al progetto, in relazione al numero di beneficiari cui si rivolge, un punteggio da 0 a 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 0 = nessun beneficiario diretto ▪ 1 = numero limitato di beneficiari (inferiore a 20) ▪ 2 = numero medio di beneficiari (inferiore a 50) ▪ 3 = numero medio/alto di beneficiari (inferiore a 100) ▪ 4 = numero elevato di beneficiari (superiore a 100)
B - Calcolo dell'impatto del progetto
<p>Attribuire un punteggio da 0 a 3 riferito all'impatto del progetto sul miglioramento della vita dei beneficiari:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 0 = non migliora ▪ 1 = migliora di poco ▪ 2 = migliora abbastanza ▪ 3 = migliora di molto
Definizione dell'unità di bene sociale
<p>Unità di bene sociale = A (calcolo n. beneficiari) * B (calcolo impatto del progetto)</p>

Pur rappresentando un valido strumento per la misurazione degli impatti dei progetti (sia per progetti singoli che in termini di comparazione tra diverse iniziative riferibili allo stesso settore), appare opportuno evidenziare come la definizione dell'unità di bene sociale sia condizionata dall'attribuzione di valori di tipo soggettivo. Ci si riferisce, in particolare, a quelli relativi al calcolo dell'impatto del progetto: appare, infatti, difficile determinare un livello oggettivo di miglioramento della vita dei beneficiari. Se, per taluni progetti, tale livello può essere approssimato dagli esiti di un processo di customer satisfaction, in alcuni casi (es. reinserimento sociale di soggetti deboli) tali valutazioni non sembrano in grado di esprimere compiutamente tutti gli impatti del fenomeno.

Appare utile sottolineare come tutti gli indicatori specifici debbano essere analizzati in ottica globale, tendente a far emergere una valutazione generale del progetto, tenendo conto anche di giudizi di ordine qualitativo. Ad esempio, con riferimento agli indicatori di impatto, questi non consentono in modo automatico di esprimere appieno la misura del cambiamento nello stato di benessere dei cittadini: occorre valutare anche quanta parte degli utenti potenziali sia stata effettivamente raggiunta dal servizio, nonché – ben più importante – il livello di bisogno di coloro che non ne usufruiscono.

Anche in relazione alla valutazione degli indicatori specifici, si prevede una differente analisi a seconda che si debba procedere alla valutazione di singolo progetto ovvero alla analisi comparativa di iniziative diverse riferite al medesimo ambito di intervento. Nel primo caso, la valutazione sarà finalizzata a definire la coerenza e la sostenibilità dell'intervento: anche in questo caso, è possibile prevedere valori-soglia, al di sotto dei quali non è opportuno procedere all'approvazione del progetto.

Nel caso, invece, di presenza di più proposte relative al medesimo ambito (ad esempio, assistenza agli anziani attraverso assistenza domiciliare), dopo aver assegnato un punteggio alle singole variabili di analisi, viene attribuito un punteggio complessivo ad ogni progetto.

In ogni caso ciascuna fondazione di origine bancaria, in relazione alla propria valutazione ed al proprio orientamento strategico, attribuisce un peso differente alle singole variabili al fine di dosare l'importanza relativa attribuita parametro in esame.

Resta, comunque, rilevante definire le modalità di assegnazione dei punteggi alle singole variabili, indipendentemente dal peso assegnato ad ognuna di esse.

Per le misure in esame, l'assegnazione dei punteggi avviene attraverso analisi di natura qualitativa, tenendo conto, però, dei risultati emersi dagli indicatori. Applicando sempre una scala di valori da 0 a 1 per il punteggio, che va successivamente ponderato per il peso specifico che assume la variabile, si attribuisce un valore ad ogni variabile considerata, in base al livello raggiunto dall'indicatore.

La seguente tabella rappresenta la scheda di valutazione e selezione dei possibili progetti da finanziare.

Tabella 5.7: La valutazione del progetto da finanziare

Variabile	Peso	Azienda/Progetto	Azienda/Progetto	Azienda/Progetto
		A	B	C
Valutazione soggetto proponente	x			
Valutazione progetto				
Indicatori specifici				
Misure di rilevanza	x			
Misure di significatività	x			
Misure di efficacia	x			
Misure di efficienza	x			
Misure di risultato	x			
Misure di impatto	x			
Totale indicatori specifici	X			
Indicatori generali				
Coerenza con le linee programmatiche	x			
Compatibilità risorse	x			
Presenza analisi socio-economiche	x			
Originalità intervento	x			
Trasferibilità intervento	x			
Intersettorialità	x			
Effetto moltiplicatore	x			
Adeguatezza finanziamento	x			
Adeguatezza personale	x			
Autosostenibilità	x			
Totale indicatori generali	X			

Al termine della valutazione ex-ante dei soggetti richiedenti e dei progetti da finanziare è possibile procedere alla redazione della scheda sintetica di selezione (riportata nella precedente tabella 5.1) che racchiude i punteggi assegnati alle singole variabili. I criteri e gli indicatori visti nelle differenti fasi devono permettere l'assegnazione di valutazioni numeriche ai singoli progetti. Attraverso la somma dei punteggi, associati a ciascuno degli elementi di valutazione, si ottiene un indice numerico, che esprime il "ranking" complessivo delle diverse iniziative in esame e che, pertanto, offre un riferimento sintetico ai valutatori che possono, su tale base, procedere con la successiva fase accettando o respingendo l'iniziativa proposta.

L'utilizzo di un modello di valutazione così articolato permette di sottrarre la selezione dei progetti da promuovere alla valutazione discrezionale della struttura. Permangono, tuttavia, ampi margini di discrezionalità nella definizione dei pesi specifici, da assegnare ad ogni indicatore. Per ovviare tale inconveniente è, pertanto, necessario individuare in anticipo i pesi da assegnare alle diverse variabili. Inoltre, sempre al fine di limitare la discrezionalità delle valutazioni, può essere previsto l'intervento di diversi soggetti che esprimano, in modo autonomo, la propria valutazione sugli elementi in esame. Il punteggio totale assegnato a ciascuna iniziativa risulta, nel caso di una valutazione congiunta, come media dei punteggi attribuiti dai diversi soggetti valutatori.

5.5. Gestione del progetto e valutazioni in itinere

Per poter gestire in modo efficiente ed efficace le iniziative finanziate, al fine di valorizzare le ricadute dei progetti sul territorio di riferimento, le fondazioni di origine bancaria possono sviluppare percorsi di collaborazione con i beneficiari delle erogazioni. Tali partnership hanno l'obiettivo, da un lato, di garantire l'eventuale aggiustamento operativo del progetto e, dall'altro, di monitorare i risultati. Chiaramente tali obiettivi sono strettamente correlati dato che i risultati del monitoraggio costituiscono una base solida ed oggettiva per procedere ad una possibile ridefinizione di parti dell'iniziativa finanziata. Come già affermato in precedenza, la fase di gestione dei progetti finanziati rappresenta il reale terreno di sfida per le fondazioni di origine

bancaria non potendosi più ritenere che il ruolo di queste istituzioni finanziatrici si esaurisca nella mera selezione di progetti e concessione di finanziamenti. La fondazione bancaria, per la rilevanza che assume nella rete di relazioni e rapporti nel proprio territorio di riferimento, deve, al contrario, esercitare una ulteriore funzione volta a garantire il raggiungimento degli obiettivi dei progetti finanziati come tramite per raggiungere finalità di pubblico interesse.

Selezionate le iniziative più meritevoli, pertanto, le fondazioni devono limitare il proprio contributo al solo supporto finanziario ma devono essere in grado di estendere la propria attività prestando un'adeguata assistenza tecnica e un "accompagnamento" progettuale sia su aspetti pratici correlati alla realizzazione dell'intervento, sia su aspetti strategici relativi all'impostazione del programma. A fronte del contributo finanziario e di know-how apportato è, pertanto, indispensabile la definizione di strutturate procedure di monitoraggio, basate sulla fornitura di rapporti informativi periodici da parte dei beneficiari pubblici o non profit, che consentano alla fondazione bancaria di verificare lo stato di avanzamento del progetto e il regolare impiego dei fondi negli interventi concordati.

Anche in questa fase possono essere di ausilio alcuni indicatori che consentono di valutare il progetto in itinere. I principali elementi su cui basare la valutazione sono costituiti da:

- monitoraggio sullo stato di avanzamento del progetto (stato di avanzamento dei lavori, grado di conseguimento degli obiettivi, raggiungimento del target, utilizzo delle risorse, rispetto del cronoprogramma di progetto);
- identificazione delle modifiche rispetto al progetto iniziale;
- raccolta dei primi feedback da parte dei destinatari (valutazioni di customer satisfaction) e da parte degli operatori (marketing interno volto al miglioramento delle procedure);
- verifica dei primi risultati ottenuti;
- analisi dei punti di forza di debolezza dell'intervento.

La valutazione degli indicatori può condurre ad un intervento della fondazione sia in termini di supporto ed assistenza, sia di modifica e/o integrazione delle risorse.

Nei casi in cui la valutazione in itinere rappresenti un quadro di inadeguatezza complessiva dell'intervento la fondazione procede, invece, all'annullamento del progetto e alla revoca (o sospensione) del finanziamento.

La valutazione in itinere comporta, inoltre, rilevanti benefici per l'azienda che ha ottenuto il finanziamento dalla fondazione:

- sul processo, in quanto il controllo costante da parte della fondazione funge da stimolo nella realizzazione degli interventi;
- sui risultati, in quanto richiede una maggiore riflessione sulle attività effettuate, sulla loro efficacia, sulle modalità operative.

5.6. Conclusione del progetto e valutazioni ex-post

L'ultima fase del processo di valutazione che le fondazioni di origine bancaria devono porre in essere al fine di valutare in modo complessivo l'efficienza e l'efficacia della propria attività istituzionale comprende l'insieme di operazioni volte all'individuazione degli effetti scaturenti dalla realizzazione di un dato intervento.

Come si è avuto modo di sostenere, infatti, la fondazione di origine bancaria è un soggetto che articola la propria presenza lungo una articolata filiera di processi/attività che, dalla valutazione dei soggetti proponenti e delle iniziative progettuali, si estende alla concessione del finanziamento, alla valutazione dei risultati quantitativi e qualitativi delle iniziative finanziate, all'impatto sociale che le stesse iniziative hanno avuto sul territorio di riferimento.

In generale, in processi di valutazione ex-post attuano un confronto fra gli obiettivi dell'intervento e il risultato ottenuto, individuando e motivando l'eventuale gap. In particolare, occorre verificare se il programma ha effettivamente raggiunto il target desiderato, se il tipo di servizio offerto coincide con quanto pianificato e se il processo di spesa è contenuto all'interno del trend programmato.

La valutazione dell'efficacia di un dato intervento richiede la raccolta, l'elaborazione e l'interpretazione di dati che consentano di dimostrare come i risultati ottenuti siano imputabili all'intervento realizzato e non possano invece essere ascritti al manifestarsi di fenomeni esterni. Tale valutazione è sempre di tipo comparato, in quanto esige

l'effettuazione di un confronto tra due o più situazioni - tipicamente prima e dopo l'esecuzione del programma considerato - e si fonda sull'individuazione di un rapporto causale tra il contenuto del programma e la mutata realtà esterna.

Naturalmente, la valutazione ex post non è riferita tanto e soltanto al raggiungimento dei risultati del progetto, quanto alla verifica dell'impatto reale sulla popolazione interessata dal progetto. Pertanto, gli indicatori utilizzati fanno riferimento, prevalentemente, a misure di impatto (outcome). Per verificare l'efficacia dell'intervento della fondazione di origine bancaria, infatti, non bisogna trascurare, infatti, che la valutazione delle performance non può prescindere dalla misurazione dei risultati delle organizzazioni finanziate.

Al termine del processo valutativo e a conclusione del processo di erogazione delle fondazioni bancarie è opportuno procedere alla redazione di documenti di rendicontazione dell'attività effettuata.

Negli ultimi anni ai report di progetto si sono sostituiti, come strumenti di rendicontazione, i bilanci di missione, che illustrano l'attività della fondazione bancaria non solo nei tradizionali termini contabili, ma anche con riferimento alle attività effettuate e ai risultati raggiunti nei diversi settori di intervento.

Allegato 1

Selezione del soggetto da finanziare: indicatori strutturali per i principali settori di intervento delle fondazioni di origine bancaria

In relazione all'analisi sviluppata e, in particolare, agli indicatori strutturali per la valutazione ex-ante dei soggetti da finanziare trattati nel paragrafo 5.2., si propone, nei prospetti seguenti, una esemplificazione dei suddetti indicatori per tre dei principali settori di intervento delle fondazioni di origine bancaria (Arte e cultura; Ricerca scientifica e tecnologica; Servizi alla persona).

Tabella 1: Arte e cultura: indicatori strutturali di valutazione ex-ante dei soggetti

Natura dell'indicatore	Settore di intervento	Fattori/Indicatori	Declinazione operativa
Indicatore di natura organizzativa	Arte e Ambiente	1 Qualità ed esperienza degli amministratori dell'azienda	<ul style="list-style-type: none">• Numero di amministratori;• Esperienza specifica degli amministratori (numero di anni di esperienza, presso la stessa organizzazione; presso altre organizzazioni);• Provenienza degli amministratori;• Titolo di studio degli amministratori
		2 Qualità ed esperienza del personale dell'azienda	<ul style="list-style-type: none">• Numero di unità di personale dipendente;• Esperienza specifica del personale;• Titolo di studio del personale;• Grado di turn-over del personale;• Qualità ed esperienza del direttore artistico;
		3 Numero di persone specializzate/totale personale	<ul style="list-style-type: none">• Numero di unità di personale specializzato;• Presenza di corsi di specializzazione interni;• Convenzioni con istituti di formazione per corsi di specializzazione.

Natura dell'indicatore	Settore di intervento	Fattori/Indicatori		Declinazione operativa
		4	Numero di personale volontario (o a tempo parziale)/totale personale	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di volontari; • Grado di specializzazione dei volontari; • Livello di turn-over dei volontari
		5	Disponibilità media settimanale del personale volontario (o a tempo parziale)/ore settimanali disponibili	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di contratti di collaborazione • Numero di contratti a progetto • Disponibilità media del personale volontario; • Ore totali di disponibilità del personale volontario; • Media ore del personale volontario: numero ore tot./numero volontari
Indicatore di natura fisica	Arte e Ambiente	1	Capienza della struttura	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di posti disponibili;
		2	Numero di attrezzature	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di attrezzature specifiche;
		3	Numero di strutture	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di strutture gestite;
Indicatore di risultato	Arte e Ambiente	1	Numero di progetti realizzati	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di progetti specifici realizzati;
		2	Numero di interventi effettuati	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di iniziative (mostre, restauri, opere di bonifica, altre iniziative) effettuate
Indicatore di utilità per la collettività	Arte e Ambiente	1	Numero di utenti occasionali	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di utenti; • Numero di interventi effettuati "a mercato"
		2	Numero di utenti abituali	<ul style="list-style-type: none"> • Convenzioni con scuole; • Convenzioni con enti pubblici o privati per particolari interventi;
		3	Ampiezza area servita	

Tabella 2: Ricerca scientifica e tecnologica: indicatori strutturali di valutazione ex-ante dei soggetti

Natura dell'indicatore	Settore di intervento	Fattori/Indicatori		Declinazione operativa
Indicatore di natura organizzativa	Ricerca scientifica e tecnologica	1	Qualità ed esperienza degli amministratori dell'azienda	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di amministratori; • Esperienza specifica degli amministratori (numero di anni di esperienza, presso la stessa organizzazione; presso altre organizzazioni); • Provenienza degli amministratori; • Titolo di studio degli amministratori;
		2	Qualità ed esperienza del personale dell'azienda	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di unità di personale dipendente; • Numero di unità di personale impegnato nell'attività di ricerca; • Rapporto tra numero di ricercatori e totale del personale; • Livello di turn-over del personale; • Presenza di un Comitato Scientifico;
		3	Numero di persone specializzate/totale personale	<ul style="list-style-type: none"> • Tipologia ed esperienza dei ricercatori; • Presenza di ricercatori con esperienza estera;
		4	Numero di personale non dipendente (o a tempo parziale) /totale personale	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di borsisti; • Numero di accordi con altri enti per utilizzo di personale di ricerca; • Numero personale distaccato presso l'ente; • Numero di stagisti; • Numero personale a contratto/totale personale
		5	Disponibilità media settimanale del personale non dipendente (o a tempo parziale)/ore settimanali disponibili	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di borsisti part -time; • Numero di contratti di collaborazione; • Numero di contratti a progetto; • Disponibilità media dei collaboratori;

Natura dell'indicatore	Settore di intervento	Fattori/Indicatori		Declinazione operativa
Indicatore di natura fisica	Ricerca scientifica e tecnologica	1	Capienza della struttura	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di laboratori del Centro di ricerca; • Numero di postazioni per laboratorio; • Metri quadri delle strutture;
		2	Numero di attrezzature	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di attrezzature specifiche
		3	Numero di strutture	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di strutture di ricerca
Indicatore di risultato	Ricerca scientifica e tecnologica	1	Numero di progetti realizzati	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di ricerche portate a termine; • Numero di ricerche in corso; • Numero di borse di studio ottenute da centri pubblici o privati;
		2	Numero di interventi effettuati	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di pubblicazioni scientifiche effettuate; • Numero di citazioni ricevute da altre riviste scientifiche; • Numero di premi e riconoscimenti ottenuti;
Indicatore di utilità per la collettività	Ricerca scientifica e tecnologica	1	Numero di utenti occasionali	<ul style="list-style-type: none"> • Contratti di cessione di specifica attività di ricerca; • Sponsorizzazioni ricevute da enti pubblici o privati;
		2	Numero di utenti abituali	<ul style="list-style-type: none"> • Convenzioni con enti pubblici o privati • Numero di riviste scientifiche convenzionate con il centro di ricerca;
		3	Ampiezza area servita	

Tabella 3: Servizi alla persona: indicatori strutturali di valutazione ex-ante dei soggetti

Natura dell'indicatore	Settore di intervento	Fattori/Indicatori		Declinazione operativa
Indicatore di natura organizzativa	Servizi alla persona	1	Qualità ed esperienza degli amministratori dell'azienda	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di amministratori; • Esperienza specifica degli amministratori (numero di anni di esperienza, presso la stessa organizzazione; presso altre organizzazioni); • Provenienza degli amministratori; • Titolo di studio degli amministratori
		2	Qualità ed esperienza del personale dell'azienda	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di unità di personale dipendente; • Esperienza specifica del personale; • Titolo di studio del personale; • Livello di turn-over del personale dipendente; • Livello di specializzazione del personale; • Numero di dipendenti per assistito;
		3	Numero di persone specializzate/totale personale	<ul style="list-style-type: none"> • Tipologia ed esperienza del personale; • Presenza di specifici corsi di specializzazione;
		4	Numero di personale volontario (o a tempo parziale)/totale personale	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di volontari; • Grado di specializzazione dei volontari; • Livello di turn-over dei volontari; • Accordi o convenzioni con altri enti per utilizzo personale volontario;
		5	Disponibilità media settimanale del personale volontario (o a tempo parziale)/ore settimanali disponibili	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di contratti di collaborazione • Numero di contratti a progetto • Disponibilità media del personale volontario; • Ore totali di disponibilità del personale volontario; • Media ore del personale volontario: numero ore tot./numero volontari

Natura dell'indicatore	Settore di intervento	Fattori/Indicatori		Declinazione operativa
Indicatore di natura fisica	Servizi alla persona	1	Capienza della struttura	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di posti disponibili; • Numero di posti letto; • Metri-quadri per assistito;
		2	Numero di attrezzature	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di attrezzature;
		3	Numero di strutture	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di strutture
Indicatore di risultato	Servizi alla persona	1	Numero di progetti realizzati	<ul style="list-style-type: none"> • Numero progetti realizzati
		2	Numero di interventi effettuati	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di interventi (corsi, iniziative di assistenza, attività di prevenzione, iniziative sportive, altro)effettuati
Indicatore di utilità per la collettività	Servizi alla persona	1	Numero di utenti occasionali	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di utenti occasionali;
		2	Numero di utenti abituali	<ul style="list-style-type: none"> • Convenzioni con enti pubblici o privati per interventi strutturati; • Numero di utenti stabili;
		3	Ampiezza area servita	

Allegato 2

Selezione del progetto da finanziare: indicatori specifici per i principali settori di intervento delle fondazioni di origine bancaria

In relazione all'analisi proposta e, in particolare, agli indicatori specifici per la valutazione ex-ante dei progetti da finanziare trattati nel paragrafo 5.4., si propone, nei prospetti seguenti, una esemplificazione dei suddetti indicatori per cinque dei principali settori di intervento delle fondazioni di origine bancaria (Arte e cultura; Ricerca scientifica e tecnologica; Educazione, istruzione e formazione; Salute pubblica; Servizi alla persona).

Tabella 1: Arte e cultura: indicatori specifici di valutazione ex-ante dei progetti

Settore di intervento	Tipologia di intervento	Fattori/Indicatori	Declinazione operativa
Arte e cultura	Arte, attività e Beni culturali	Misure di rilevanza	<ul style="list-style-type: none">• Popolazione interessata/collettività
		Misure di significatività	<ul style="list-style-type: none">• Numero di beneficiari/popolazione• Tipologia di beneficiari
		Misure di efficacia	<ul style="list-style-type: none">• Numero utenti coinvolti/numero richiedenti• Numero di utenti partecipanti alle iniziative
		Misure di efficienza	<ul style="list-style-type: none">• Costo dell'intervento per utente• Risorse impiegate/numero beneficiari
		Misure di risultato	<ul style="list-style-type: none">• Tipologia e varietà delle prestazioni erogate• Numero di interventi effettuati (restauri, mostre, iniziative culturali)• Dimensioni interventi territoriali effettuati
		Misure di impatto	<ul style="list-style-type: none">• Modifica livello culturale della collettività• Modifica condizioni di inquinamento della collettività• Modifica comportamento collettività

Tabella 2: Ricerca scientifica: indicatori specifici di valutazione ex-ante dei progetti

Settore di intervento	Tipologia di intervento	Fattori/Indicatori	Declinazione operativa
Ricerca scientifica e tecnologica	Ricerca scientifica	Misure di rilevanza	<ul style="list-style-type: none"> • Popolazione interessata/collettività
		Misure di significatività	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di beneficiari/popolazione
		Misure di efficacia	<ul style="list-style-type: none"> • Ampiezza del campione di riferimento • Tipologie di sperimentazioni utilizzate
	Ricerca tecnologica	Misure di efficienza	<ul style="list-style-type: none"> • Costo medio della ricerca • Risorse impiegate/numero beneficiari
		Misure di risultato	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di pubblicazioni • Numero di iniziative di presentazione dei risultati
		Misure di impatto	<ul style="list-style-type: none"> • Progresso scientifico in una determinata attività • Modifica delle attività della collettività

Tabella 3: Educazione, istruzione e formazione: indicatori specifici di valutazione ex-ante dei progetti

Settore di intervento	Settore di intervento	Fattori/Indicatori	Declinazione operativa
Educazione, istruzione e formazione	Educazione; Istruzione;	Misure di rilevanza	<ul style="list-style-type: none"> • Popolazione interessata/collettività
		Misure di significatività	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di beneficiari/popolazione
	Formazione; Acquisto prodotti editoriali.	Misure di efficacia	<ul style="list-style-type: none"> • Tasso di assunzione dei partecipanti • Numero di stage attivati • Miglioramento livelli di carriera • Numero di persone ammesse/Totale richiedenti
		Misure di efficienza	<ul style="list-style-type: none"> • Costo di formazione per partecipante • Costo a giornata per partecipante • Risorse impiegate/numero beneficiari

Settore di intervento	Settore di intervento	Fattori/Indicatori	Declinazione operativa
		Misure di risultato	<ul style="list-style-type: none"> • Tipologia e varietà delle prestazioni erogate • Numero di accordi e convenzioni con enti pubblici o privati • Misure di risultato (Numero persone inserite nel mondo del lavoro; numero persone coinvolte nelle attività, ecc.) • Numero di progetti che prevedono riconoscimento di crediti formativi spendibili nei sistemi di formazione e istruzione
		Misure di impatto	<ul style="list-style-type: none"> • Miglioramento condizioni della collettività • Impatto occupazionale locale • Maggiore attrattività del territorio per le imprese

Tabella 4: Salute pubblica: indicatori specifici di valutazione ex-ante dei progetti

Settore di intervento	Tipologia di intervento	Fattori/Indicatori	Declinazione operativa
Salute pubblica	Ambulanze e mezzi di soccorso; Attrezzature diagnostico-terapeutiche; Strutture sanitarie; Servizi di informazione e sensibilizzazione preventiva; Servizi sanitari del volontariato.	Misure di rilevanza	<ul style="list-style-type: none"> • Popolazione interessata/collettività
		Misure di significatività	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di beneficiari/popolazione
		Misure di efficacia	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di prestazioni effettuate • Numero di iniziative effettuate • Livello di lista d'attesa • Tempo medio di attesa
		Misure di efficienza	<ul style="list-style-type: none"> • Costo medio per utente • Risorse impiegate/numero beneficiari
		Misure di risultato	<ul style="list-style-type: none"> • Tipologia e varietà delle prestazioni erogate
		Misure di impatto	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuzione di determinate patologie • Miglioramento condizioni di vita collettività

Tabella 5: Servizi alla persona: indicatori specifici di valutazione ex-ante dei progetti

Settore di intervento	Tipologia di intervento	Fattori/Indicatori	Declinazione operativa
Servizi alla persona	Assistenza agli anziani	Misure di rilevanza	<ul style="list-style-type: none"> • Popolazione interessata/collettività
	Famiglia e valori connessi	Misure di significatività	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di beneficiari/popolazione
	Religione e sviluppo spirituale	Misure di efficacia	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di prestazioni effettuate • Livello di lista d'attesa • Tempo medio di attesa
	Volontariato, filantropia e beneficenza	Misure di efficienza	<ul style="list-style-type: none"> • Costo medio per utente • Risorse impiegate/numero beneficiari
	Prevenzione e recupero delle tossicodipendenze	Misure di risultato	<ul style="list-style-type: none"> • Tipologia e varietà delle prestazioni erogate (numero e tipologia di attività ludiche; numero e tipologia di attività di integrazione; numero e tipologia di attività di animazione; ecc.)
	Crescita e formazione giovanile	Misure di impatto	<ul style="list-style-type: none"> • Modifica delle condizioni di vita delle persone coinvolte; • Miglioramento condizioni della collettività di riferimento
	Sicurezza alimentare e agricoltura di qualità		
	Protezione civile		
	Attività sportiva		
	Diritti civili Medicina preventiva		
Patologia e disturbi psichiatrici mentali			
Prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica			
Protezione dei consumatori			

Capitolo sesto

Una analisi empirica sulla formulazione della strategia e sugli strumenti di valutazione nelle fondazioni di origine bancaria

6.1. Obiettivi, metodo e campione

Nei precedenti capitoli si è proposto uno schema concettuale che cerca di sistematizzare alcuni aspetti gestionali che le fondazioni di origine bancaria devono presidiare al fine di valorizzare il proprio ruolo nei sistemi di governance di pubblico interesse e di massimizzare i risultati e le ricadute della propria attività istituzionale sul territorio di riferimento.

In particolare lo schema presentato si articola nei seguenti elementi:

- le fondazioni di origine bancaria, in relazione alle proprie dotazioni patrimoniali, alla propria presenza e al radicamento nel territorio, alla capacità di conoscere, analizzare i bisogni e la domanda sociale dei portatori di interesse, alla possibilità di impiegare consistenti risorse per il supporto di attività ed iniziative di interesse collettivo, si presentano come soggetti in grado di esercitare un ruolo primario nei sistemi di governance territoriali composti dalle istituzioni socio-economiche che hanno finalità di interesse pubblico;
- all'interno di tali sistemi le fondazioni bancarie non possono assumere il semplice ruolo di soggetti erogatori di finanziamenti ma devono essere in grado di proporre e rendere operativa la propria visione sul territorio. Per tale ragione le fondazioni devono, in via prioritaria, definire in modo accurato la propria strategia fondando la stessa sull'utilizzo di una serie di strumenti gestionali di supporto quali l'analisi dei bisogni, le linee guida dell'attività di erogazione di finanziamenti, la definizione delle modalità di relazione con i beneficiari;
- i predetti strumenti estrinsecano la visione strategica delle fondazioni e consentono alla stessa di massimizzare i risultati dell'attività caratteristica di erogazione dei finanziamenti;

- le fondazioni bancarie devono, inoltre, fondare i processi di selezione, monitoraggio e valutazione delle iniziative finanziate sull'utilizzo di indicatori che consentono di sviluppare giudizi assoluti sulla singola iniziativa e comparativi tra iniziative e progetti differenti.

L'analisi è stata condotta avvalendosi:

- dei principali contributi teorici presenti in letteratura riferiti alla governance territoriale, al management strategico, alla gestione delle fondazioni di erogazione di finanziamenti, alle valutazioni economiche e sociali relative alla selezione, al monitoraggio e alla definizione degli impatti di attività di interesse pubblico;
- delle informazioni tratte dai documenti di comunicazione e di rendicontazione delle fondazioni bancarie italiane e dell'ACRI. In particolare sono state considerate informazioni tratte dai bilanci sociali e/o di missione, dalle schede di presentazione dei progetti (application form), dai siti web delle fondazioni.

Lo schema concettuale di riferimento si propone, pertanto, di definire quali dovrebbero essere i comportamenti gestionali corretti per le fondazioni di origine bancaria con riferimento ai temi della partecipazione ai sistemi di governance di pubblico interesse, alla definizione della strategia, alla gestione dei sistemi di selezione e valutazione dei progetti.

I risultati di tale analisi sono stati assunti come base per la definizione dell'ipotesi di una ricerca empirica realizzata per verificare se e in che misura le fondazioni di origine bancaria ricorrono agli strumenti analizzati. In particolare la ricerca empirica si propone di indagare:

- il livello e le modalità di adozione degli strumenti relativi alla definizione e comunicazione della strategia (linee guida);
- la effettiva capacità di sostegno allo sviluppo di iniziative sociali nel territorio di riferimento;
- il livello di adozione e diffusione degli strumenti di selezione e valutazione dei progetti.

Altro elemento caratterizzante della ricerca riguarda il rapporto tra il livello di successo dei progetti finanziati (inteso come capacità del progetto di giungere a conclusione e/o di rispondere ai bisogni dei beneficiari potenziali) e l'utilizzo di indicatori di selezione e valutazione dei progetti.

Lo strumento scelto per raggiungere gli obiettivi conoscitivi è il questionario semi-strutturato, che permette di sviluppare un processo di osservazione che genera materiale empirico tramite una serie di stimoli posti ai soggetti interrogati e che è stato inviato a tutte le fondazioni bancarie italiane, dato il numero limitato di soggetti che costituiscono l'universo di riferimento (88). Sono state ottenute complessivamente risposte da 21 fondazioni, che rappresentano il 23,8% del totale.

La scelta del questionario semi-strutturato è motivata dal fatto che la ricerca si propone diverse finalità conoscitive, in sintesi riconducibili ai seguenti aspetti:

- definizione del campione rispondente in termini di localizzazione geografica, dimensione e redditività del patrimonio. Si tratta di elementi che, pur presentando una certa variabilità, possono essere ricondotti a classi o categorie predefinite e che, pertanto, sono valutabili tramite risposte chiuse;
- analisi di comportamenti e azioni già conosciute quali, ad esempio, utilizzo di uno specifico indicatore di valutazione o, più in generale, ricorso ad una tipologia di indicatori di valutazione. Anche in questo caso si tratta di elementi codificabili che possono essere meglio raccolti e valutati ricorrendo domande a risposta chiusa;
- analisi di comportamenti e azioni che possono presentare un alto grado di variabilità all'interno del campione e che, evidenziando una finalità esplorativa della ricerca, richiedono una interpretazione al soggetto intervistato (ad esempio: aspetti di miglioramento da introdurre nel processo di valutazione dei finanziamenti adottato dalla fondazione bancaria). Per questo ultima dimensione, pertanto, sono più adatte domande aperte che non obbligano a proporre delle ipotesi a priori che potrebbero limitare le risposte dei soggetti intervistati.

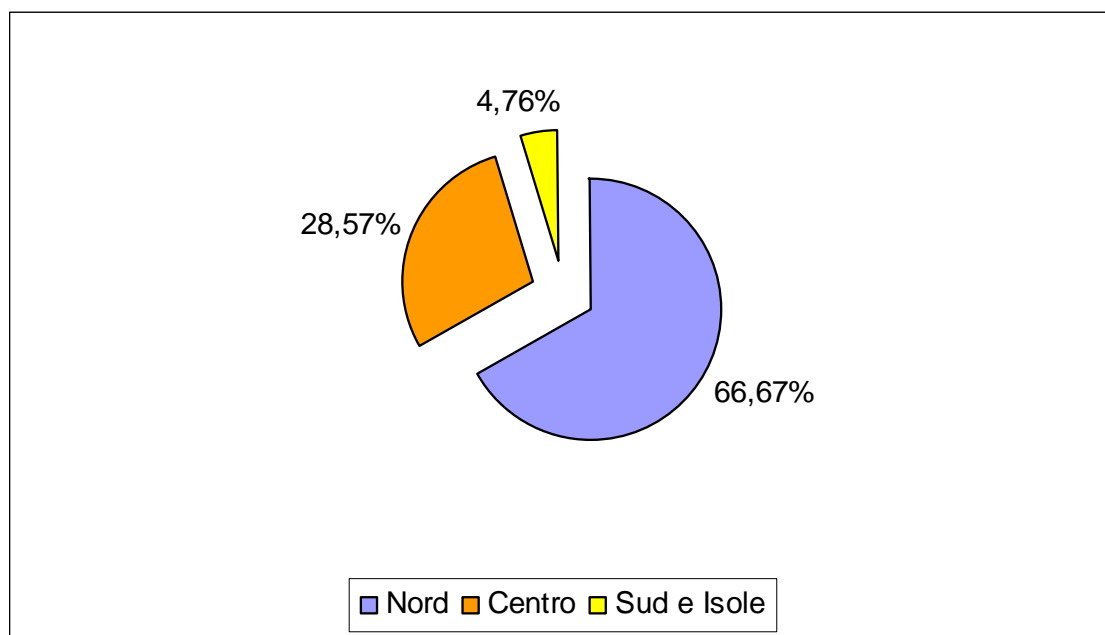
Per quanto riguarda la distribuzione geografica (cfr. figura 6.1), il 66,7% delle fondazioni bancarie rispondenti sono localizzate nel nord, il 28,5% nel centro e il 4,8% nel sud.

Rispetto all'universo delle fondazioni bancarie italiane, il campione di riferimento⁶⁷ presenta, pertanto, un sovradimensionamento per quanto riguarda le istituzioni grant

⁶⁷ Nelle pagine seguenti, dato che il questionario è stato somministrato all'universo di riferimento, i termini "rispondenti", "campione di riferimento", "campione esaminato" e "campione" vengono utilizzati

making del nord (66,7% contro 53,41% dell'universo) mentre sottorappresenta quelle del centro (28,5%contro 34,09%) e del sud e isole (4,8% contro 12,5%).

Figura 6.1: Localizzazione geografica dei rispondenti (dati in %)

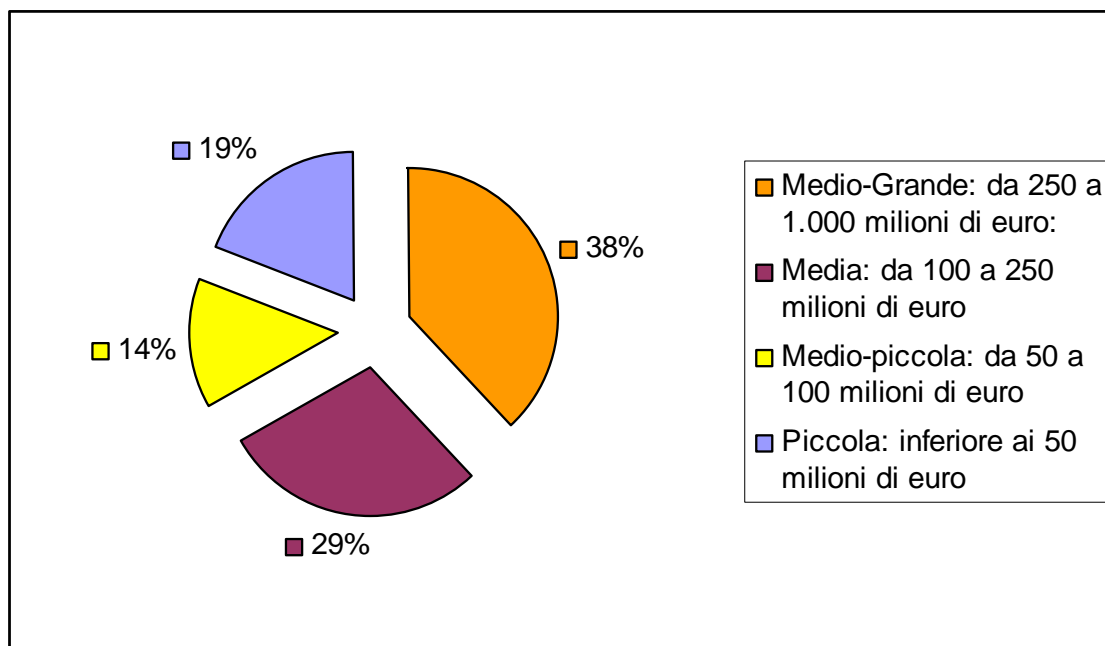


Al fine di comprendere la rappresentatività del campione rispetto al totale delle fondazioni bancarie italiane, ai rispondenti è stato chiesto di indicare la dimensione del patrimonio. Sono state, pertanto, individuate 5 categorie basate su valori soglia di dotazione patrimoniale. Le categorie ed il numero di rispondenti sono (cfr. figura 6.2):

- Grande (oltre 1.000 milioni di euro) = nessun rispondente
- Medio-Grande (da 250 a 1.000 milioni di euro) = 8 rispondenti (38,1% del campione)
- Media (da 100 a 250 milioni di euro) = 6 rispondenti (28,6%)
- Medio-piccola (da 50 a 100 milioni di euro) = 3 rispondenti (14,3%)
- Piccola (inferiore ai 50 milioni di euro) = 4 rispondenti (19%).

come sinonimi per indicare l'insieme delle fondazioni di origine bancaria che hanno restituito il questionario compilato.

Figura 6.2: Dimensione patrimoniale dei rispondenti (dati in %)



Come è possibile rilevare dalla seguente tabella, il campione esaminato segue la dinamica patrimoniale nazionale in quanto si osserva un correlazione tra localizzazione geografica della fondazione e dotazione patrimoniale.

Più specificamente, su 8 fondazioni bancarie con dotazione patrimoniale medio-grande 7 sono localizzate al nord. Se a queste si aggiungono anche quelle con dimensione patrimoniale media si arriva ad un totale di 11 soggetti con dotazione medio-grande o media localizzate al nord su un totale di 14.

Tabella 6.1: Patrimonio e localizzazione geografica dei rispondenti

Localizzazione \ Patrimonio	Medio-grande	Medio	Medio-piccolo	Piccolo
Nord	7	4	-	3
Centro	-	2	3	1
Sud e Isole	1	-	-	-
Totale Campione	8	6	3	4

Al fine di verificare l'esistenza di una correlazione tra la dimensione patrimoniale e la redditività del patrimonio, ai rispondenti è stato chiesto di indicare il valore del loro ROE proponendo 3 categorie: alto (superiore all'8%), medio (dal 3 al 7%), basso (inferiore al 3%). I risultati ottenuti non evidenziano correlazioni significative tra le due dimensioni esaminate. La quasi totalità dei rispondenti, infatti, dichiara un valore medio del ROE (19 rispondenti) e gli unici valori differenti sono:

- un ROE alto per una fondazione con dotazione patrimoniale medio-grande;
- un ROE basso nel caso di una fondazione con dotazione patrimoniale piccola.

6.2. Le strategie di intervento e di erogazione dei finanziamenti

La definizione della strategie delle fondazioni di origine bancaria passa un processo che prevede diverse fasi.

Sulla base dello schema concettuale proposto, si può ipotizzare una correlazione tra dimensioni del patrimonio e caratteristiche degli strumenti di gestione formalizzati quali, ad esempio le linee guida.

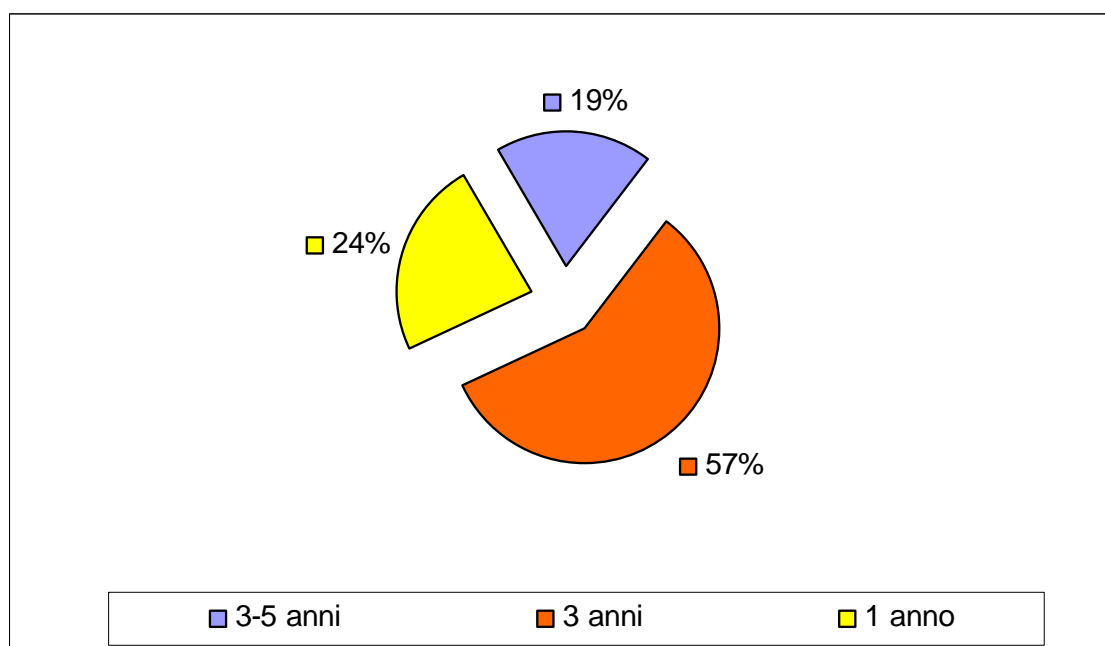
L'ipotesi adottata è solo parzialmente verificata dato che solo 4 fondazioni medio-grandi su 8 adottano linee guida con un orizzonte temporale di medio-lungo periodo (3-5 anni). La maggioranza dei soggetti intervistati (12 fondazioni, pari al 57%) si avvale di linee guida con orizzonte temporale di medio periodo (3 anni) e circa un quarto (5 fondazioni, pari al 24%) utilizza linee guida di breve periodo (orizzonte di 1 anno).

Questo è in parte motivato dal fatto che in un ambiente dinamico e turbolento sono pochi i soggetti che vogliono creare vincoli o criteri rigidi che devono essere mantenuti per periodi lunghi. D'altra parte si può considerare che, per molte fondazioni di origine bancaria, il processo di "apprendimento" (sulla base dell'esperienza) non appare ancora sufficientemente consolidato.

Si può comunque considerare inappropriato l'utilizzo di linee guida di durata annuale perché questo, da un lato, lascia eccessiva discrezionalità agli organi di vertice e, dall'altro crea incertezza nei confronti dei soggetti che hanno interesse a richiedere finanziamenti.

Peraltro, l'utilizzo di linee guida di durata annuale, si pone in contraddizione con l'esigenza di verificare la loro efficacia sulla base dei risultati effettivamente conseguiti. Si ha, quindi, un elevato rischio di cambiare gli orientamenti strategici senza avvalersi delle conoscenze tratte dai risultati relativi ai progetti finanziati sulla base delle linee guida precedenti.

Figura 6.3: *Durata delle linee guida delle fondazioni bancarie (dati in %)*



Con riferimento alle tipologie di beneficiari delle erogazioni, il campione si allinea con i risultati nazionali dato che il 59,2% dei finanziamenti viene erogato in favore di aziende senza scopo di lucro mentre il restante 40,8% è assegnato ad aziende del settore pubblico. La priorità nell'allocazione dei fondi alle aziende non profit asseconda, pertanto, una più generale tendenza nazionale che favorisce il rafforzamento e lo sviluppo delle oltre 221.000 aziende non profit operanti, con forme e modalità diverse, con finalità di carattere sociale. Il campione esaminato, pertanto, non evidenzia distorsioni sulla destinazione dei finanziamenti per categoria giuridico-istituzionale rispetto alla situazione complessiva definita dai dati dell'Associazione tra le Casse di Risparmio Italiane (ACRI).

La precedente elaborazione non offre particolare spunti di riflessione, se non in termini di validazione dell'omogeneità del campione rispetto all'universo delle fondazioni bancarie italiane.

Ulteriori considerazioni possono essere svolte analizzando i risultati relativi alla destinazione funzionale dei finanziamenti.

In tale ambito un primo elemento di criticità emerge considerando che circa un quinto dei finanziamenti resi disponibili dalle fondazioni (il 19,2%) viene erogato per sostenere le spese di gestione ordinaria dei soggetti beneficiari mentre il restante importo è destinato al finanziamento di progetti specifici. Gli enti erogatori, pertanto, concentrano una parte rilevante delle proprie risorse non a sostegno di nuove iniziative ma a supporto di organizzazioni che, con ogni probabilità, non riescono ad ottenere un equilibrio economico-finanziario interno derivante da fonti proprie.

Da tale fattore è, inoltre, possibile desumere una limitata capacità da parte delle fondazioni bancarie di finanziare iniziative progettuali che, dopo la fase di avvio, siano in grado di autosostenersi dando vita a servizi che, a fronte dell'utilità sociale prodotta, abbiano la capacità di ottenere ricavi.

I dati raccolti, tuttavia, possono essere anche ricondotti al fatto che, ancora oggi, non sono rari i casi di aziende non profit con scarsa dotazione patrimoniale e carenti sotto il profilo gestionale. Si tratta di aziende che riescono ad individuare domande latenti e a soddisfare bisogni di utilità collettiva ma che non sono gestite in una logica di remunerazione dei fattori produttivi o secondo criteri di efficienza ed efficacia gestionale.

Ulteriori elementi sembrano indicare che le fondazioni di origine bancaria non sono del tutto pronte per interpretare il proprio ruolo di soggetto propulsore all'interno del sistema di governance di pubblico interesse. In particolare, dalla rielaborazione dei questionari emerge che i finanziamenti per progetti di durata pluriennale ammontano solo al 14,9% dell'attività erogativa.

Per valutare questo dato è stata avanzata l'ipotesi di una correlazione tra durata delle linee guida e tendenza a sostenere interventi pluriennali. I dati raccolti, tuttavia, non

verificano l'ipotesi dato che 3 delle 4 fondazioni con linee guida di medio-lungo periodo non destinano alcun finanziamento ai progetti con durata ultrannuale.

I dati relativi all'orizzonte temporale dei progetti finanziati, di conseguenza, evidenziano una bassa capacità delle fondazioni di origine bancaria di:

- investire in progetti complessi di sviluppo che possono coinvolgere anche nella fase di finanziamento enti diversi;
- costruire e/o supportare i beneficiari dei finanziamenti nella progettazione di iniziative di pubblica utilità che prevedono risultati elevati in termini di rilevanza (risposta ad un bisogno diffuso nella collettività) e/o di significatività (offerta di soluzioni ad un numero di beneficiari degli interventi prossimo al numero di soggetti che esprimono il bisogno). E', infatti, possibile ritenere che, nell'ambito dei servizi sociali, la realizzazione di progetti che si propongono impatti ambizioni non possa essere, in genere, portata a compimento in un arco temporale limitato.

Il fatto che più dell'85% delle erogazioni sia limitato a finanziare iniziative con durata annuale o inferiore all'anno è sintomatico di una visione che fa coincidere l'attività di grant-making con la semplice concessione filantropica del finanziamento.

Con riferimento allo schema concettuale di valutazione dell'attività delle fondazioni di origine bancaria proposto nel paragrafo 4.2. si può sostenere che limitare l'orizzonte temporale dei finanziamenti può costituire un elemento utile per raggiungere maggiori livelli di efficienza ed efficacia limitatamente ai processi di concessione degli stessi. Tale comportamento, tuttavia, tende a condizionare in negativo i risultati relativi:

- al livello di efficienza e di efficacia dell'attività dei soggetti che beneficiano dei finanziamenti;
- all'impatto che l'attività istituzionale delle fondazioni bancarie ha sul territorio di riferimento.

Da ultimo si può constatare che il basso livello di finanziamenti concessi a progetti pluriennali si scontra con una innovativa tendenza che, negli ultimi anni, caratterizza le aziende di erogazione di fondi, e fra loro le fondazioni di origine bancaria. Queste si stanno progressivamente muovendo verso un rafforzamento della loro capacità di operare come soggetto di "sostegno" per i beneficiari che, dopo la concessione del finanziamento, vengono "accompagnati" nelle diverse fasi di gestione dei progetti.

Inoltre l'accompagnamento/sostegno dei soggetti finanziati nella realizzazione del progetto è, ovviamente, uno strumento utile per controllare la gestione delle risorse concesse.

6.3. Il processo di selezione e valutazione dei progetti

Per quanto riguarda il processo di selezione delle iniziative progettuali da finanziare, i dati raccolti permettono di evidenziare un possibile elemento di criticità che dà conto della mancanza di una vision autonoma e di una incompiuta strutturazione interna di alcune fondazioni di origine bancaria. Sul totale delle iniziative finanziate (cfr. figura 6.4), infatti, si ha che:

- il 19,04% ha origine interna alla fondazione. Si tratta, in questo caso, di un elemento che può avere una duplice interpretazione. Può, infatti, trattarsi di progetti che nascono in quanto l'ente ha precedentemente individuato delle priorità di intervento e, in seguito, definito degli accordi per la realizzazione di specifici progetti. Può, tuttavia, anche trattarsi di progetti che vengono proposti da membri dell'organo di indirizzo o di gestione della fondazione che vengono direttamente sollecitati da attori operanti nei settori d'intervento della stessa;
- il 65,7% deriva da "bandi aperti". Si tratta, come chiarito nel capitolo IV, di un sistema in cui l'attività di erogazione dei finanziamenti viene realizzata sulla base di proposte che si ricevono lungo tutto il corso dell'anno. Tale modalità operativa appare svantaggiosa per diverse ragioni.

In primo luogo l'adozione di bandi aperti non consente di serializzare le attività in quanto non esiste una effettiva fase di conclusione dei processi caratteristici (ad esempio scadenza per l'invio delle proposte). All'opposto, le attività e le diverse fasi dei processi si sovrappongono lungo tutto l'anno.

Nel modello operativo basato su bandi aperti, inoltre, sono i tempi e i ritmi di programmazione dei beneficiari ad influenzare ed orientare l'attività della fondazione bancaria. Si evidenzia, pertanto, un modello di gestione "inverso" rispetto a quello tradizionale in cui è il finanziatore ad influenzare, potenzialmente, i tempi e i ritmi di gestione delle attività del soggetto beneficiario.

Ulteriore elemento di debolezza del sistema dei bandi aperti si riscontra nei casi in cui le fondazioni non comunicano in modo continuativo il budget residuo per settore d'intervento. I beneficiari, in tale situazione, presentano progetti "al buio", ovvero senza conoscere il reale ammontare di risorse disponibili per area di attività. L'adozione di bandi aperti richiederebbe, quindi, di indicare non solo le risorse messe a disposizione all'inizio dell'anno per ciascun settore, ma anche le risorse residue e da stanziare per ciascuna linea progettuale al fine di orientare i beneficiari rispetto alla possibilità di progettare determinati interventi in specifici periodi.

I dati raccolti tramite questionari non forniscono elementi utili per valutare l'effettiva adozione da parte delle fondazioni bancarie di strumenti di comunicazione delle risorse residue. Tuttavia, dall'analisi dei siti web non si rileva alcuna forma di aggiornamento delle disponibilità finanziarie spendibili in corso d'anno;

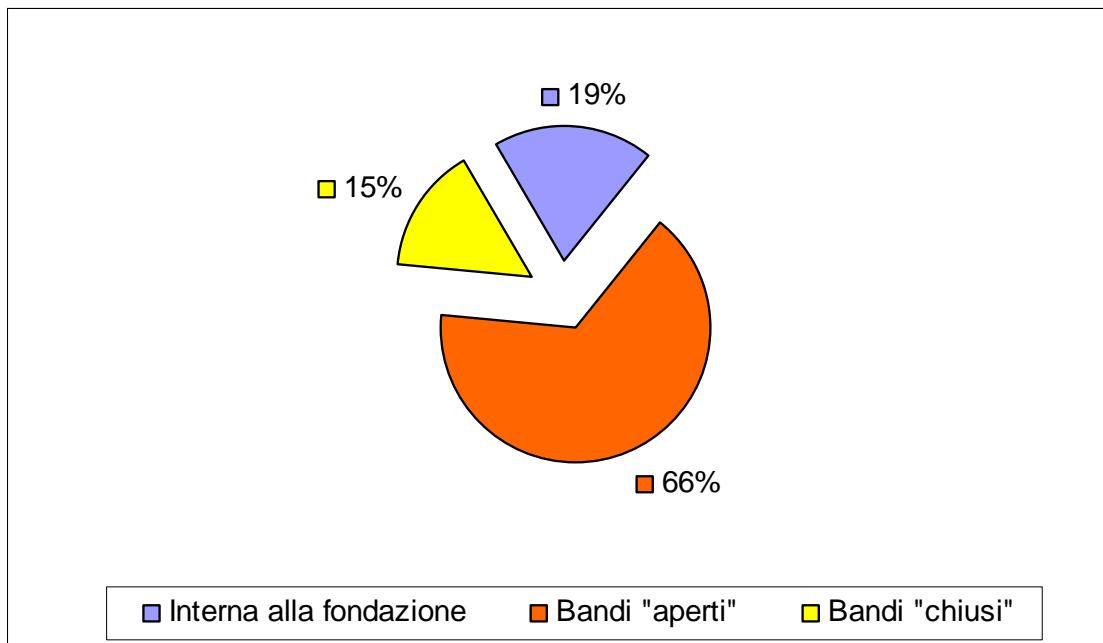
- il 15,26% è conseguente all'adozione di "bandi chiusi" che indicano la data ultima entro la quale consegnare le proposte progettuali per i diversi settori di intervento. L'adozione di procedure di raccolta e selezione basate su "bandi chiusi" permette alle fondazioni di origine bancaria di gestire meglio il rapporto con i differenti stakeholder territoriali in un'ottica di trasparenza e accountability della gestione aziendale.

Tale procedura trova, tuttavia, difficoltà a diffondersi in quanto:

- richiede la presenza di una organizzazione aziendale strutturata e di una adeguata dotazione di personale. Il modello dei bandi chiusi, infatti, comporta l'adozione di apposite schede di valutazione (e quindi richiede la presenza di personale addetto alla valutazione ed al monitoraggio dei progetti) nonché l'ovvio realizzarsi di picchi di attività in corrispondenza della chiusura dei bandi. In altri termini, mentre con i "bandi aperti" l'attività della struttura operativa viene "diluita" lungo tutto il corso dell'anno (i potenziali beneficiari possono presentare in qualsiasi momento i propri progetti), l'adozione di "bandi chiusi" comporta uno stress gestionale che è conseguente alle scadenze previste dai bandi e che si riflette su tutte le fasi del processo operativo (raccolta dei progetti, istruttoria, valutazione, comunicazione degli esiti, erogazione del finanziamento, monitoraggio);

- trova preconditione necessaria alla propria adozione nella definizione di una strategia pluriennale basata sull'analisi dei bisogni e comunicata in prima approssimazione attraverso linee guida con orizzonte temporale di medio lungo periodo (3-5 anni).

Figura 6.4: *Origine dei progetti finanziati (dati in %)*



Per valutare ulteriormente i dati relativi all'origine dei progetti finanziati è stata posta l'ipotesi di una correlazione tra l'utilizzo dei bandi chiusi (individuati come strumento di selezione più complesso ed avanzato) e le dotazioni patrimoniali delle fondazioni. L'analisi dei dati, tuttavia, non verifica tale ipotesi dato che:

- nella classe delle fondazioni medio-grandi la percentuale di progetti selezionati a seguito di bandi chiusi è inferiore alla percentuale media dei rispondenti (6,02% contro 15,26%);
- 4 delle 8 fondazioni medio-grandi non adottano la procedura di selezione basata sui bandi chiusi.

Per quanto riguarda il processo di valutazione, è stato rilevato che soltanto 9 tra le fondazioni di origine bancaria rispondenti hanno adottato dei metodi specifici di valutazione ex-ante dei progetti.

Il dato ottenuto è, tuttavia, troppo netto e non è possibile ritenere che 12 fondazioni su 21 (58% dei rispondenti) non adottino strumenti utili per valutare la qualità dei progetti in fase di preassegnazione delle risorse. Pertanto, anche sulla base di indicazioni e documenti reperiti sui siti web delle fondazioni interessate, è stata avvalorata l'ipotesi che tutte le fondazioni bancarie adottano alcune procedure "standard" di valutazione ex-ante dei progetti mentre solo alcune hanno implementato degli strumenti specifici che variano anche in relazione al settore di intervento, alla natura del progetto, alle caratteristiche dell'iniziativa.

Le valutazioni "standard" richieste per poter esprimere un giudizio complessivo sul progetto da finanziare sono desumibili anche dalle schede di richiesta finanziamento (c.d. application form) nelle quali, oltre ad una sezione di informazioni "anagrafiche" sul richiedente e ad una sezione dedicata alla descrizione del progetto, vengono, in genere, richiesti elementi utili per procedere ad una pre-valutazione dell'iniziativa proposta per il finanziamento.

Le schede di richiesta finanziamento costituiscono uno strumento comune ed ampiamente diffuso tra tutte le fondazioni di origine bancaria e, in particolare, tra quelle che adottano la modalità dei bandi "chiusi". I risultati della ricerca evidenziano che, all'interno del campione considerato, sono 17 i soggetti che utilizzano application form. Dalla comparazione tra questo risultato e quello precedente, relativo alle valutazioni ex-ante, si desume che 8 fondazioni rispondenti non sembrano considerare o non ritengono di utilizzare le schede di valutazione progetti come strumento di valutazione pre-grant.

Il questionario somministrato richiedeva di indicare i fattori di maggiore incidenza nella valutazione dei progetti. A tale proposito i risultati ottenuti mostrano un generale orientamento delle fondazioni di origine bancaria ad attribuire il peso maggiormente rilevante al fattore di "coerenza con le linee guida della fondazione", che si colloca al primo posto per il 53% dei rispondenti.

Tale fattore è seguito, nelle scelte dei rispondenti, dagli elementi relativi al “grado di innovatività/originalità delle proposte” e alla “autosostenibilità tecnica e capacità di sviluppo del progetto”. Vengono considerati come fattori mediamente importanti elementi indicativi dell’effettivo livello di operatività e di capacità e del soggetto proponente come quelli relativi alla “adeguatezza del personale” o alle “precedenti esperienze di finanziamenti gestiti dal soggetto richiedente”. Allo stesso livello di importanza viene collocato anche il fattore relativo alla “autostenibilità economico-finanziaria del progetto”.

Gli elementi cui le fondazioni rispondenti attribuiscono il peso minore nel processo di valutazione sono quelli legati a:

- presenza di referenze di organi pubblici;
- presenza di analisi socio-economiche a supporto del progetto;
- trasferibilità dell’intervento;
- effetto moltiplicatore.

Il processo di valutazione ex-ante basato sugli elementi sopra riportati evidenzia, con riferimento al campione esaminato, un ampio range di risultati: le fondazioni, nel loro complesso, presentano percentuali di rifiuto dei progetti che variano da un minimo del 10% ad un massimo del 95%.

Da un’analisi più dettagliata dei dati raccolti è possibile evidenziare che:

- 11 soggetti rifiutano più del 50% delle proposte presentate;
- 10 fondazioni rifiutano meno del 50% dei progetti per i quali viene richiesto un finanziamento.

Il campione, pertanto, evidenzia una differenza di comportamenti operativi che non permette di svolgere considerazioni rilevanti sul concetto di percentuale media di rifiuto dei progetti.

Potrebbe, di conseguenza, essere utile procedere con successive ricerche volte a fornire un ulteriore approfondimento che permetta di analizzare in maniera più dettagliata gli esiti di accettazione/rifiuto dei progetti presentati da parte delle fondazioni bancarie.

In particolare potrebbe essere ricercata una relazione tra tali esiti ed elementi quali:

- il numero totale di progetti presentati;
- la dimensione media dei finanziamenti richiesti;

- la capacità di erogazione media annua della fondazione.

Infatti, sebbene i dati raccolti non consentano di affermarlo con certezza, è possibile avanzare l'ipotesi che la percentuale di rifiuto/accettazione sia strettamente correlata con la quantità di progetti presentati e di risorse richieste dai potenziali beneficiari. Si può, infatti, facilmente comprendere come la dotazione di risorse annuali da erogare costituisca un vincolo insuperabile per le fondazioni bancarie che devono, in ogni caso, limitare la propria attività erogativa al tetto delle disponibilità. Verificare tale ipotesi permetterebbe di comprendere più a fondo se e in che misura gli esiti di accettazione/rifiuto delle richieste di finanziamento siano correlati alla effettiva qualità dei progetti ovvero al potenziale erogativo dei singoli soggetti.

Dall'analisi dei dati, in coerenza con quanto precedentemente visto rispetto al peso attribuito ai diversi parametri di valutazione, è stato verificato che la principale causa di rifiuto dei finanziamenti (41% del campione) è dovuta alla presentazione di progetti che non sono (del tutto) coerenti con le linee guida della fondazione.

Ulteriori ragioni che conducono in modo determinante ad escludere progetti dalle possibilità di finanziamento sono costituite da:

- carenze nella struttura finanziaria e/o nell'impostazione tecnica delle attività previste. Tale fattore è stato citato come rilevante da circa il 25% dei rispondenti al questionario;
- mancanza di originalità/innovazione nelle attività previste. Questo elemento rappresenta una causa di esclusione dei progetti per il 24% delle fondazioni di origine bancaria costituenti il campione.

Per quanto riguarda le metodologie di valutazione in itinere dei progetti è stato rilevato che il monitoraggio delle iniziative finanziate avviene principalmente attraverso:

1. l'utilizzo di indicatori di sostenibilità economica e finanziaria (24%);
2. il controllo sul rispetto della tempistica previsti dai beneficiari nel cronoprogramma di progetto (23%);
3. indicatori di impatto/di soddisfazione dei destinatari (16%). Si tratta di indicatori, che si pongono l'obiettivo di valutare la capacità dell'iniziativa finanziata di rispondere ai bisogni dei beneficiari finali degli interventi;

4. la richiesta di report periodici (33%) nei quali i beneficiari dei finanziamenti devono rendicontare lo stato di realizzazione del progetto e gli obiettivi raggiunti evidenziando, al contempo, eventuali difficoltà incontrate. Questo strumento appare come il più elaborato, richiedendo un particolare sforzo gestionale anche ai beneficiari.

E' possibile osservare che le prime tre modalità di monitoraggio sopra indicate si pongono obiettivi di controllo "parziale" essendo deputate a verificare specifici aspetti del progetto. Al contrario, i report periodici offrono un contributo informativo decisamente più completo rispetto a quello degli altri strumenti di monitoraggio in itinere e consentono, in linea teorica, di evidenziare gli aspetti relativi alla sostenibilità finanziaria e tecnica, allo stato avanzamento lavori, alla capacità del progetto di offrire soluzioni ritenute soddisfacenti dai beneficiari.

Oltre agli strumenti di monitoraggio appena discussi, le fondazioni di origine bancaria adottano ulteriori modalità di controllo che sono finalizzate, al contempo, a fornire ai beneficiari un supporto di conoscenze e competenze tecniche da parte dell'ente erogatore del finanziamento. In particolare tali strumenti possono essere ricondotti a:

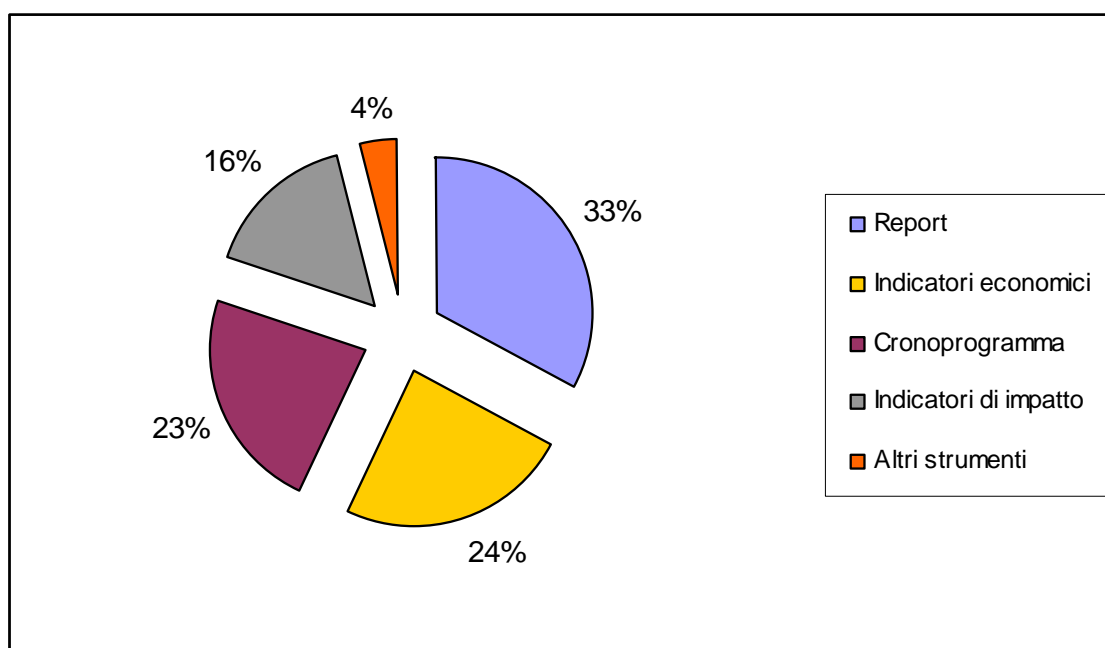
- analisi e revisione economico-finanziaria del progetto;
- seminari e/o incontri di discussione sul progetto o su specifici aspetti dell'iniziativa finanziata;
- cooperazione tra fondazione, beneficiari e consulenti esterni;
- cooperazione tra struttura tecnica della fondazione bancaria e personale operativo e gestionale del soggetto beneficiario.

Ulteriori strumenti di controllo finalizzati al monitoraggio in itinere sono, inoltre, rappresentati da:

- visite on-site presso la sede del beneficiario. Tale strumento che potrebbe apparire come finalizzato principalmente al controllo del progetto viene utilizzato dalle fondazioni di origine bancaria per valorizzare il proprio ruolo nel territorio di riferimento. Infatti le visite on-site, oltre ad un aspetto tipicamente "ispettivo", vengono utilizzate in funzione relazionale e, spesso, costituiscono l'occasione per presentare l'iniziativa finanziata al territorio;
- obbligo imposto ai beneficiari di pubblicare i risultati del progetto. Si tratta di uno strumento che viene in genere usato per i progetti finanziati nel settore della "ricerca

scientifico” e che, ovviamente, presenta una duplice finalità: se, infatti, da un lato l’obbligo di pubblicazione viene visto come elemento che spinge, indirettamente, ad ottenere risultati migliori, dall’altro la pubblicazione costituisce momento di visibilità per la fondazione erogatrice e per lo stesso soggetto beneficiario.

Figura 6.5: *Strumenti di monitoraggio dei progetti finanziati (dati in %)*



Sulla base delle indicazioni raccolte attraverso i questionari è possibile affermare che gli strumenti di valutazione in itinere sopra esposti sono generalmente utilizzati per monitorare progetti diversi per le loro caratteristiche, per la loro dimensione finanziaria e per il settore di attività cui si riferiscono.

All’interno del campione è stato, inoltre, rilevato che 12 fondazioni (58% del totale) supportano i beneficiari nel loro processo di monitoraggio. Tale supporto, tuttavia, non viene concesso in modo regolare e, in alcuni casi, l’accompagnamento progettuale viene realizzato solo dietro specifica richiesta dei soggetti che hanno ottenuto il finanziamento. Gli altri 9 rispondenti, al contrario, non vengono coinvolti direttamente nel processo di monitoraggio in itinere delle iniziative finanziate.

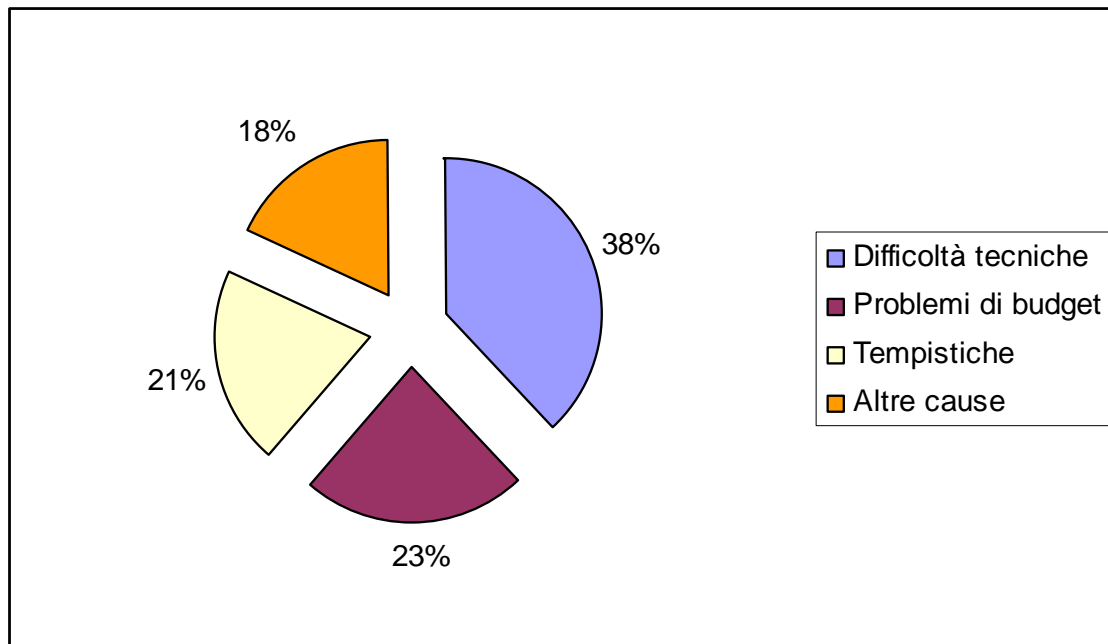
Ulteriori informazioni sono state richieste con riferimento al livello di cancellazione dei progetti. I progetti si intendono cancellati nel momento in cui, a seguito di specifiche difficoltà, la fondazione decide di interrompere il rapporto di sostegno finanziario. La percentuale di progetti che vengono cancellati “in corso d’opera” dopo aver superato la fase del finanziamento è in media molto bassa: i dati risultanti dalla rielaborazione dei questionari mostrano una variazione di tale percentuale che va, complessivamente, da un minimo dello 0% ad un massimo del 20%. Le principali cause di cancellazione dei progetti sono collegate al sopravvenire di difficoltà tecniche (38%), alla incoerenza tra i preventivi finanziari ed i programmi di attività (23%) e a eventi che condizionano negativamente il cronoprogramma dell’iniziativa (21%).

Tra le cause meno rilevanti di interruzione dei finanziamenti (18%) emergono, invece:

- cambiamenti nella leadership dei soggetti beneficiari del finanziamento;
- incapacità di progredire rispetto agli obiettivi;
- altra copertura finanziaria trovata dal progetto;
- incapacità del personale tecnico e amministrativo del soggetto beneficiario;
- eventi e cambiamenti rilevanti di natura politica (per le erogazioni concesse ad organizzazioni operanti nei paesi in via di sviluppo).

Dal rapporto tra la percentuale di progetti cancellati e la percentuale di progetti non ammessi al finanziamento a seguito delle valutazioni ex-ante non sembrano emergere correlazioni significative. In altri termini non sembra possibile affermare che una alta percentuale di rifiuti ex-ante implichi una bassa percentuale di cancellazioni in itinere. Emerge, invece, un risultato che sembra essere significativo nel rapporto tra l’utilizzo di strumenti di valutazione e la capacità delle iniziative finanziate di raggiungere la conclusione delle attività. I dati raccolti, infatti, mostrano che, nel caso in cui la fondazione bancaria abbia fatto ricorso a strumenti specifici di analisi ex-ante, la percentuale di progetti cancellati sia pari al 5% mentre il dato del 20% di progetti cancellati si manifesta nel caso delle fondazioni che non adottano un processo di valutazione pre-grant accurato e completo. E’ stato, inoltre, rilevato che, a giudizio dei rispondenti, l’80% dei progetti che sono stati monitorati anche in fase di pre-assegnazione del finanziamento raggiunge gli obiettivi sociali e di utilità collettiva predeterminati.

Figura 6.6: *Le cause di interruzione del sostegno finanziario (dati in %)*



Con riferimento alla fase conclusiva del monitoraggio dell'attività istituzionale delle fondazioni bancarie, rappresentata dalle valutazioni ex-post, i dati evidenziano che 5 soggetti, pari al 24% del campione, non fanno ricorso a tali strumenti.

I principali strumenti di valutazione ex-post utilizzati dalle altre 16 fondazioni sono costituiti da interviste condotte presso i beneficiari (utilizzate da 6 fondazioni) e da indicatori di natura economico finanziaria (adottati da 5 fondazioni).

11 tra le 16 fondazioni bancarie che adottano valutazioni ex-post hanno, inoltre, sviluppato specifici metodi di analisi degli impatti quali:

- analisi di impatto sociale;
- feed-back sui risultati ottenuti dai beneficiari;
- report conclusivi di progetto;
- valutazioni sull'efficacia degli interventi.

6.4. Considerazioni conclusive

I dati dell'indagine empirica mettono in evidenza una tendenza delle fondazioni di origine bancaria a sviluppare attività progettuali socialmente rilevanti che, tuttavia, si scontra con una non piena capacità di sviluppare una strategia "forte".

In particolare in relazione ai risultati ottenuti si può affermare che:

- appare ancora troppo elevata la percentuale di fondazioni che si avvalgono di linee guida con orizzonte temporale di breve o di breve-medio periodo (81%);
- si delinea il consolidamento del sistema di selezione delle proposte basato sui bandi aperti (65,7%). Come si è avuto modo di rilevare, si tratta di un metodo che non consente alla fondazione di proporre una propria visione di sviluppo sociale del territorio e che in molti casi non permette di gestire in modo trasparente le relazioni con i potenziali beneficiari del sostegno finanziario;
- la capacità di finanziare interventi idonei a produrre risorse autonome si scontra con la percentuale ancora elevata di finanziamenti per le spese di gestione (19,2% dell'attività erogativa);
- il finanziamento di progetti con durata pluriennale (14,9%) si scontra con la visione di un'attività erogativa meramente filantropica e con una generalizzata tendenza a finanziare interventi di durata annuale (85,1%). Tale fenomeno assume i suoi valori massimi con riferimento alla classe delle fondazioni con patrimonio di piccole dimensioni in cui la percentuale di progetti con durata superiore all'anno ammonta al 2,5% contro il 97,5% dei progetti annuali. Si tratta, comunque, di una tendenza generalizzata che non trova una correlazione diretta con il livello di dotazione patrimoniale;
- allo stato attuale non si evidenzia un elevato livello di omogeneità tra le diverse fondazioni con riguardo al processo ed agli strumenti di selezione e valutazione dei progetti.

Dai dati ottenuti e dalle considerazioni sviluppate emerge un quadro non lineare delle fondazioni di origine bancaria operanti in Italia. Sicuramente questi istituti si trovano immersi in un importante periodo di cambiamento che ha attraversato diverse fasi e che non può, ancora, dirsi concluso.

Per certi aspetti le fondazioni di origine bancaria non sono state ancora in grado di definire un rapporto di partnership chiaro e trasparente con i beneficiari dei finanziamenti e, più in generale, con gli stakeholders territoriali. Le fondazioni, inoltre, non hanno ancora identificato in modo appropriato i propri obiettivi strategici e, in alcuni casi, non utilizzano in pieno le potenzialità offerte dal processo e dagli strumenti di selezione e di valutazione dei progetti. Come diretta conseguenza, le fondazioni non riescono realmente ad influenzare il processo di promozione e sviluppo del proprio territorio non essendo, peraltro, state in grado di costituire e/o agire come protagoniste all'interno di un network degli attori sociali del territorio.

Da un altro punto di vista è necessario riconoscere che le fondazioni di origine bancaria hanno sviluppato una crescente capacità di finanziare progetti innovativi la cui parte operativa viene gestita da aziende pubbliche o non profit. In questi casi, alla lungimiranza nelle erogazioni si è, in genere, affiancata la capacità di sviluppare una visione strategica fondata su una preventiva analisi dei bisogni sociali territoriali e sull'individuazione delle migliori modalità di risposta agli stessi.

Nel contesto attuale, al fine di potenziare il proprio ruolo nel sistema di governance locale finalizzata al raggiungimento di obiettivi di interesse generale, le fondazioni di dovrebbero ulteriormente valorizzare la leva finanziaria in loro possesso. Se, da lato, si assiste ad una crescente limitazione delle risorse pubbliche disponibili, dall'altro, non sembra, ad oggi, che le aziende senza scopo di lucro abbiano raggiunto un grado di autonomia patrimoniale e finanziaria che possa loro consentire, soprattutto in fase di start-up, l'autonoma realizzazione e gestione di tali iniziative. Emerge, pertanto, una crescente responsabilità sussidiaria in capo alle fondazioni di origine bancaria che, per la propria attività istituzionale, hanno assunto/stanno assumendo il ruolo di soggetti che, oltre a sostenere progetti ed attività, divengono primi promotori dello sviluppo sociale a livello locale.

I dati rilevati permettono di affermare che, ad oggi, le fondazioni bancarie non hanno ancora raggiunto il punto di massimo rispetto alla capacità di contribuire a sostenere/rafforzare/avviare progetti di economia sociale. Questo anche perché non hanno ancora correttamente implementato i processi gestionali relativi all'analisi dei bisogni sul territorio ed alla selezione e valutazione dei progetti. Tali procedure ed i relativi strumenti di management sono, infatti, ancora in una fase di utilizzo embrionale

che, tuttavia, sta progressivamente manifestando la propria utilità in relazione ai risultati ed alle ricadute sul contesto di riferimento.

Quello che sembra, in conclusione, possibile affermare è che le fondazioni di origine bancaria, le cui risorse saranno presumibilmente ridotte nei prossimi anni in relazione alle più recenti turbolenze del sistema economico globale, hanno ed avranno comunque risorse più che sufficienti per rispondere in modo adeguato alla sfida loro richiesta con riferimento alla necessità di migliorare la propria capacità di azione in un sistema di *welfare community* in cui le stesse fondazioni sono partner privilegiati delle istituzioni pubbliche condividendo le medesime finalità istituzionali e gli stessi obiettivi di realizzazione di un'azione congiunta di tipo cooperativo volta a finanziare e supportare lo sviluppo locale.

Con riferimento a possibili futuri sviluppi in termini di ricerca sul tema affrontato, i risultati raggiunti con il presente lavoro suggeriscono la necessità di approfondire ulteriormente il tema della implementazione concreta della strategia delle fondazioni di origine bancaria nonché quello relativo alla definizione di un framework di riferimento per i processi di selezione e valutazione delle iniziative da finanziare.

All'interno della definizione del percorso strategico è possibile individuare come prioritario il tema del confronto fra fondazioni bancarie e stakeholders territoriali. Dai dati raccolti e dall'analisi dei comportamenti concreti delle fondazioni non sembra, infatti, ancora consolidato l'orientamento allo stakeholders engagement da parte di tali istituzioni erogative.

Le fondazioni, pertanto, perdono una importante occasione per valorizzare il proprio ruolo come soggetto attivo che indirizza e coordina gli altri attori nel processo di governance territoriale volto ad individuare bisogni e priorità di intervento per il territorio di riferimento.

Un ulteriore tema rilevante è quello delle valutazioni. Ciò anche in considerazione del fatto che i risultati ottenuti dal processo di analisi delle iniziative progettuali costituiscono la base per orientare l'attività operativa in modo da raggiungere il minore scostamento tra obiettivi attesi e risultati raggiunti.

A questo proposito ulteriori future ricerche potrebbero essere indirizzata a definire variabili rilevanti per il processo di selezione e valutazione offrendo, al contempo, prospettive di analisi relative alla possibilità di offrire alle fondazioni bancarie italiane un modello di valutazione comune che consenta di analizzare in modo comparativo i risultati ottenuti dalla loro attività istituzionale indipendentemente dal soggetto erogatore e dal territorio nel quale vengono indirizzati gli interventi.

Bibliografia

AA.VV. (2002), *Libro bianco sulle fondazioni in Italia*, Consiglio italiano delle Scienze Sociali, Roma.

Airoldi G. (1995), *Le aziende non profit: definizioni e classificazioni*, in AA.VV., *Le aziende non profit tra stato e mercato*, Atti del XVIII Convegno AIDEA, Clueb, Bologna.

Airoldi G., Brunetti G., Coda V. (1994), *Economia aziendale*, Il Mulino, Bologna.

Airoldi G., Forestieri G. (a cura di) (1998), *Corporate governance: analisi e prospettive del caso italiano*, Etas Libri, Milano.

Amatucci F. (1998), *Rafforzare la cultura economica per il settore non profit a sostegno dell'azione delle fondazioni bancarie*, Atti Convegno CNEL, 13 gennaio 1998, *Le fondazioni bancarie quali soggetto non profit*, Roma.

Amatucci F. (2000), *La gestione finanziaria delle aziende non profit*, Etas Libri, Milano.

Anheier H. K. (2001), *Foundations in Europe: a comparative perspective*, in Schlüter A., Then V., Walkenhorst P. (a cura di), *Foundations in Europe: society management and law*, Directory of social change, London.

Anheier H. K., Daly S. (2007), *The politics of foundations: a comparative analysis*, Routledge.

Anheier H. K., Salamon L. M. (2006), *The nonprofit sector in comparative perspective*, in Powell W. W., Steinberg R (a cura di), *The nonprofit sector: a research handbook*, Yale University Press.

Anheier H. K., Toepler S. (1999) (a cura di), *Private funds and public purpose, philanthropic foundations in international perspective*, Kluwer Academic, New York.

Anthony R.N., Young D.W. (1992), *Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit*, McGraw Hill, Milano.

Antoldi F. (2003), *Il governo strategico delle organizzazioni non profit*, McGraw-Hill, Milano.

Arrighetti, A. e M. Raimondi (2001), Fattori influenti sull'azione collettiva tra imprese, Working Paper, n. 2 Serie: Economia e Politica Economica, Facoltà di Economia, Università di Parma.

Arrow, K. J. (1999), Observations on Social Capital, in Dasgupta, P. e I. Serageldin (a cura di), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, World Bank Washington.

Associazione delle Casse di Risparmio Italiane – ACRI (1997), *Il Project Management nelle fondazioni bancarie*, Roma.

Associazione delle Casse di Risparmio Italiane – ACRI (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008), *Rapporti sulle Fondazioni Bancarie*, Roma

Bagnasco, A., Piselli, F., Pizzorno, A., Trigilia, C. (2001) (a cura di), *Il capitale sociale: istruzioni per l'uso*, il Mulino, Bologna.

Balducci M. (1997) (a cura di), *Managerialità e sussidiarietà: due sfide per il governo locale*, Franco Angeli Editore, Milano.

Barbetta G. P. (2000), *Il settore non profit italiano. Occupazione, welfare, finanziamento e regolazione*, Il Mulino, Bologna.

Barbetta G.P., Cima S., Zamaro N. (2003) (a cura di), *Le istituzioni non profit in Italia. Dimensioni organizzative, economiche e sociali*, Il Mulino, Bologna.

Barker R., Schoggen P. (1973), *Qualities of community life*, Jossey-Bass.

Bassanini M.C., Ranci P. (1990) (a cura di), *Non per profitto, il settore dei soggetti che erogano servizi di interesse collettivo senza fini di Lucro*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma.

Bater P., Habighorst O. (2001), *Tax treatment of foundations and their donors*, in Schluter A., Then V., Walkenhorst P. (a cura di), *Foundations in Europe: society management and law*, Directory of social change, London.

Becattini, G. (2000), *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino.

- Beeton D. (1988)**, *Performance measurement: getting the concepts right*, Public Finance Foundation, Londra.
- Belardinelli S. (2005) (a cura di)**, *Welfare community e sussidiarietà*, Egea, Milano.
- Bellezza E., Florian F. (2001) *Il modello delle cattedrali*, Passigli Editori, Firenze.
- Besta F. (1916)**, *La ragioneria*, Vallardi, Milano.
- Blau P.M., Scott W.R. (1962)**, *Formal organizations*, Chandler.
- Bonomi A. (2007)**, *In mezzo tra finanza e luoghi*, in *Communitas*, n. 13, febbraio 2007, Milano.
- Bordieu, P. (1980)**, *Le capital social. Notes provisoires*, in *Actes de la Recherche en Science Sociales*, n. 31, pp. 2-3.
- Borgonovi E. (1987)**, *Gli strumenti informativo-contabili per le decisioni nella Pubblica Amministrazione*, in *Atti Accademia Italiana di Economia Aziendale, Gli strumenti informativo-contabili per le decisioni*, Clueb, Bologna
- Borgonovi E. (2002 e 2005)**, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Borgonovi E. (2004)**, *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Borgonovi E., Rusconi G. (2008) (a cura di)**, *La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse*, FrancoAngeli, Milano.
- Borzaga C. (1998)**, *L'azione collettiva dei gruppi non economici*, Atti Convegno CNEL, 13 gennaio 1998, *Le fondazioni bancarie quali soggetto non profit*, Roma.
- Bothwell R.O. (2002)**, *Foundation funding of grassroots organizations*, International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing, Vol. 7, n. 4, Henry Stewart Publications.
- Cafaggi F. (1998)**, *Modelli di governance e tutela dei beneficiari*, Atti Convegno CNEL, 13 gennaio 1998, *Le fondazioni bancarie quali soggetto non profit*, Roma.
- Capriglione F. (1997)**, *Etica della finanza e finanza etica*, Laterza, Bari.
- Cavazza M. (a cura di) (2004)**, *L'attività di erogazione delle fondazioni di origine bancaria in Emilia-Romagna*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

- Centro di Documentazione sulle Fondazioni (1999)**, *Fondazioni: il settore si espande*, Network, n. 4, Fondazione G. Agnelli, Torino.
- Cersosimo, D. (2001) (a cura di)**, *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*, Rubbettino, Catanzaro.
- Cioccarelli G., Previtali P. (2002)**, *Le fondazioni ex-bancarie. Orientamento strategico, assetto organizzativo e competenze manageriali*, Giuffrè, Milano
- Cittadino C. (2003) (a cura di)**, *Dal federalismo amministrativo all'attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).
- Civetta M, Florimo A. (2002)**, *Associazioni e fondazioni*, Giuffrè Editore, Milano
- Coda V. (1988)**, *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Torino.
- Coda V., Invernizzi G., Rispoli M. (1989)**, *Strategia aziendale*, Utet, Torino.
- Commissione delle Comunità Europee (1997)**, *Comunicazione della Commissione Europea – La promozione del ruolo delle organizzazioni di volontariato e delle fondazioni in Europa*.
- Commissione delle Comunità Europee (2001)**, *Libro Verde - Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*.
- Comstock P.L. (2003)**, *Responsible grant making*, New directions for philanthropic fundraising, n. 42, winter, Wiley Periodicals.
- Cote, S., Healy, T. (2001)**, *The Well-being of Nations. The role of human and social capital*, OECD, Parigi.
- Council of Foundation (1997)**, *Evaluation for Foundations: concepts, cases, guidelines*, Jossey-Bass Publishers, S. Francisco.
- Dallara A., Rizzi P. (2005)**, *Le politiche di sviluppo ed i sistemi territoriali: un quadro conoscitivo*, in Ciccotti E., Rizzi P., *Politiche per lo sviluppo territoriale*, Carocci, Roma.
- Del Vecchio M. (2001)**, *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

- Delai Nadio (2005) (a cura di)**, *Valutare il non profit*, Bruno Mondadori Editore, Torino.
- Diani M. (2000)**, *Capitale sociale, partecipazione associativa e fiducia istituzionale*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, n. 3, 2000, Il mulino, Bologna.
- Donati, P., Colozzi, I. (2005) (a cura di)**, *La sussidiarietà, che cos'è e come funziona*, Carrocci, Roma.
- Drummond M.F., Stoddart G.L., Torrance G.W. (1993)**, *Metodi per la valutazione economica dei programmi sanitari*, FrancoAngeli, Milano.
- Easton D. (1965)**, *A framework for political analysis*, Yale University Press.
- Emery F.E., Trist E.L. (1965)**, *The casual texture of organizational environments*, Human relations, n.18.
- Espa E., Felici M. (2003)**, *La riforma del Titolo V della Costituzione: la ripartizione delle competenze*, in AA.VV., *Primo rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, a cura dell'Istituto di Studi e Analisi Economica.
- Esping-Andersen G. (1990)**, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Fattore G. (2005)**, *Metodi di ricerca in economia aziendale*, Egea, Milano.
- Fiorentini G. (1990)**, *Amministrazione pubblica e cittadino: le relazioni di scambio*, Egea, Milano.
- Fiorentini G. (1992)**, *Organizzazioni non profit e di volontariato*, Etas Libri, Milano.
- Fiorentini G. (1995)**, *Il finanziamento delle aziende non profit*, in AIDEA, *Le aziende non profit tra Stato e mercato*, Atti del XVIII Convegno AIDEA, Clueb, Bologna.
- Fiorentini G. (2006)**, *Impresa sociale e sussidiarietà*, Franco Angeli, Milano.
- Fiorentini, G., Preite, D. (2002)**, *Integrazione funzionale tra aziende pubbliche e non profit nella gestione dei servizi pubblici locali*, relazione presentata al XXV Convegno AIDEA, *Competizione globale e sviluppo locale tra etica e innovazione*.

- Fiorillo, D. (2001)**, *Capitale Sociale e Crescita Economica. Review dei concetti e dell'evidenza empirica*, Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche, working paper 3.114.
- Fondazione G. Agnelli (1997)**, *Per conoscere le fondazioni*, Edizione Fondazione Agnelli, Torino.
- Freeman E. R. (1984)**, *Strategic management: a stakeholder approach*, Pitman, Boston.
- Freeman E.R. (2004)**, *The Stakeholder Approach Revisited*, Zeitschrift fuer Wirtschafts- und Unternehmensethik, Vol. 5 Issue 3.
- Gaeta, L. (2005)**, *Sussidiarietà e sicurezza sociale: una prospettiva storica dell'approccio "a più livelli"*, working paper del Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona".
- Givone F., Canino P., Cima S. (2007)**, *Italy*, in Anheier H. K., Daly S. (2007), *The politics of foundations: a comparative analysis*, Routledge.
- Grant R. (1994)**, *L'analisi strategica per le decisioni aziendali*, Il Mulino, Bologna.
- Guarini E. (1997)**, *La performance evaluation nel settore pubblico: contributi teorici ed evidenze empiriche*, in Borgonovi E., *Il controllo della spesa pubblica*, Egea, Milano.
- Gugiatti A. (1999)**, *I rapporti tra Terzo Settore e Enti Locali: dalla complementarietà alla partnership*, in *Azienda Pubblica*, n. 3, Maggioli, Milano.
- Guzzi D. (1995)**, *Le fondazioni. Perché crearle. Come gestirle*, FAG, Milano.
- Hannan M.T., Freeman J. (1977)**, *The population ecology of organizations*, American journal of sociology, n.82.
- Harrison J. (1994)**, *Managing charitable investments*, Institute of chartered secretaries and administrators, Boston.
- Hawley A. (1950)**, *Human ecology*, Ronald.
- Hopt K. J., Reuter D. (2001) (a cura di)**, *Stiftungsrecht in Europa*, Carl Heymanns Verlag, Cologne.
- Istat (2001)**, *Istituzioni non profit in Italia*, Informazioni, n. 50, Roma.

- Istat (2007)**, *Le fondazioni in Italia*, Statistiche in breve del 18 ottobre 2007, Roma
- Jantsch E. (1979)**, *The self-organizing universe*, Pergamon Press.
- Jurkovich R. (1974)**, *A core typology of organizational environments*, Administrative science quarterly, n.19.
- Karppi I., Kokkonen M., Lahteenmaki-Smith K. (2001)**, *SWOT analysis as a basis for regional strategies*, Nordregio.
- Lammers C.J., Hickson D.J. (1979) (a cura di)**, *Organizations alike and unlike*, Routledge & Kegan Paul.
- Lawrence P.R., Lorsch J.W. (1967)**, *Organization and environment: managing differentiation and integration*, Harvard University.
- Leardini C. (2005)**, *L'amministrazione della fondazione bancaria*, Cedam, Padova
- Leat D. (1993)**, *Grant-giving: a guide to policy making*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Longo, F. (2001)**, *Federalismo e decentramento*, Egea, Milano.
- Longo, F. (2005)**, *Governance dei network di pubblico interesse*, Egea, Milano.
- Lothian N. (1997)**, *Misurare la performance aziendale*, Egea, Milano.
- Maccarini M. E. (2005)**, *I modelli di attuazione della sussidiarietà orizzontale*, in Donati P., Colozzi I. (a cura di), *La sussidiarietà, che cos'è e come funziona*, Carrocci, Roma.
- Manfredi F. (2003)**, *Le strategie collaborative delle aziende non profit. Economicità, etica, conoscenza*, Egea, Milano.
- Manfredi F., Zangrandi A. (2000) (a cura di)**, *Aziende non profit. Dall'eterogeneità all'economicità. Riflessioni e strumenti innovativi*, Egea, Milano.
- Mari C. (1994)**, *Metodi qualitativi di ricerca*, Giappichelli Editore, Torino.
- Masini C. (1979)**, *Lavoro e risparmio*, Utet, Torino.
- Mason R.O., Swanson E.B.**, Gli indici di valutazione per le decisioni aziendali, in Problemi di Gestione, Anno XI, n.10, Formez, Roma

- McMillan C.J., Hickson D.J., Hinings C.R., Schneck R.E. (1973)**, *The structure of work organizations across societies*, Academy of management journal, n.16, 1973
- Meneguzzo M., Rebori G. (1990)**, *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino.
- Merusi F. (1994)**, *Natura, funzionamento e obiettivi dei cosiddetti enti fondazione*, Bancaria, Roma.
- Meyer J.W. (1978) (a cura di)**, *Environments and organizations*, Jossey-Bass.
- Meyer J.W., Scott W.R. (1983)**, *Organizational environments*, Sage.
- Molteni M. (1997)**, *Le misure di performance nelle aziende non profit di servizi alla persona*, Cedam, Padova.
- Monge F. (2005)**, *La governance delle fondazioni bancarie – competitors e competition*, FrancoAngeli, Milano.
- Nielsen W. (1972)**, *The big foundations*, Columbia University Press, New York.
- Nutter G.W. (1968)**, *Concentration*, International encyclopedia of the social sciences, vol.3.
- Osborne S. (2000) (a cura di)**, *Public-private partnerships: theory and practice in an International perspective*, Routledge, London.
- Pfeffer J., Salancik G.R. (1978)**, *The external control of organizations*, Harper & Row Publishers.
- Pollit C. Bouckaert G. (2000)**, *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Ponthieux, S. (2003)**, *Que faire du “social capital”*, INSEE, Document de travail de la DSDS.
- Ponthieux, S. (2004)**. *The concept of social capital: a critical review*, 10th ACN Conference, Paris, 21-23 January 2004.
- Prigogine I. (1976)**, *Order through fluctuation: self-organization and social system*, in Jantsch E., Waddington C.H. (a cura di), *Evolution and consciousness: human systems in transition*, Addison-Wesley.

Putnam R. (1995), *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, in *Journal of Democracy*, vol. 6, pp. 65-78.

Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton.

Putnam, R. (1993), *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondatori, Milano.

Ranci P., Barbetta G.P. (1995), *Le fondazioni bancarie come strumenti di crescita civile*. Il Mulino, Bologna.

Ranci P., Barbetta G.P. (1995), *Le fondazioni bancarie verso l'attività grant-making*. Fondazione Agnelli, Torino.

Renz L., Lawrence S. (2005), *Foundation giving and growth estimates*, The Foundation Center, New York.

Roelefs J. (2003), *Foundations and public policy: the mask of pluralism*, State University of New York Press, Albany.

Ross M.G. (1967), *Community organization. Theory, principles and practice*, Harper & Row Publishers.

Salamon e Anheier (1997), *Toward a common definition*, in Salamon L.M., Anheier H. (a cura di), *Defining the non profit sector. A cross national analysis*. Manchester University Press, Manchester.

Salamon L. M., Anheier H. K. (1997) (a cura di), *Defining the nonprofit sector: a cross national analysis*, Manchester University Press, Manchester.

Salamon L. M., Anheier H. K. (1998), *Social origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationally*, *Voluntas*, 9.

Schluter A., Then V., Walkenhorst P. (a cura di), *Foundations in Europe: society management and law*, Directory of social change, London.

Scott W.R. (1981), *Organizations. Rational, natural and open systems*, Prentice Hall.

Scott W.R., Meyer J.W. (1987), *Environmental linkages and organizational complexity*, in Levin H.M., James T. (a cura di), *Comparing public and private schools*, Falmer Press.

Steinberg R. (1987), *Non profit organizations and the market*, in W. W. Powell (a cura di), *The non profit sector. A research handbook*, Yale University Press

Tagliavini G. (1997), *Alcune riflessioni sulla gestione finanziaria delle fondazioni*, *Economia & Management*, n. 5, Etas, Milano.

Terreberry S. (1968), *The evolution of organizational environments*, *Administrative science quarterly*, n.12.

The World Bank (1999), *What is Social Capital*.

The World Bank (2002), *Public Sector roles in strengthening corporate social responsibility: a baseline study*.

Thompson J.D. (1967), *Organizations in action*, McGraw-Hill.

Tieghi M. (1995), *Le fondazioni – obiettivi finalizzanti, sistema informativo e bilancio d'esercizio*, Clueb, Bologna.

Tieghi M. (2000), *Problemi e prospettive della riforma delle “fondazioni bancarie”*, Egea, Milano.

Tieghi M. (2002), *Le fondazioni bancarie : riforma o controriforma?*, Egea, Milano.

Toepler S. (1999), *Operating in a grant making world: reassessing the role of operating foundations*, in Anheier H. K., Toepler S. (1999) (a cura di), *Private funds and public purpose, philanthropic foundations in international perspective*, Kluwer Academic, New York.

Valotti G. (2005), *Management pubblico. Temi per il cambiamento*, Egea, Milano.

Van del Ploegh T. (1999), *A comparative legal analysis of foundations: aspects of supervision and transparency*, in Anheier H. K., Toepler S. (1999) (a cura di), *Private funds and public purpose, philanthropic foundations in international perspective*, Kluwer Academic, New York.

Violini L. (2004), *Teorie e tecniche della sussidiarietà*, in Violini L. (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Giuffrè Editore, Milano.

Vittadini G. (2004), *Il principio di sussidiarietà tra storia e prospettiva*, in Violini L. (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Giuffrè Editore, Milano.

Wandersman A. (1979), *A user participation in planning environments. A conceptual framework*, Environment and behavior, n.11.

Wandersman A. (1981), *A framework of participation in community organizations*, The journal of applied behavioral science, n.1.

Warren R.L. (1967), *The interorganizational field as a focus for investigation*, Administrative science quarterly, n.12.

Weick K. (1969), *The social psychology of organizing*, Addison-Wesley.

Williams L.K., Whyte W.F., Green C.S. (1966), *Do cultural differences affect workers' attitudes?"*, Industrial relations, n.5.

Zamagni S. (2002), *Dell'identità delle imprese sociali e civili: perché prendere la relazionalità sul serio*, in Zamagni S. (a cura di), *Il nonprofit italiano al bivio*, Egea, Milano.

Zangrandi A. (1994), *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Giuffrè Editore, Milano.

Zappa G. (1956), *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Tomo Primo, Giuffrè Editore, Milano.