volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

I paradossi della filantropia (quando il privato ridisegna il pubblico)

Autore: Paola Arrigoni

Negli ultimi anni, in Italia e non solo, **la filantropia è entrata silenziosamente in spazi sempre più centrali delle politiche pubbliche**. Interviene nelle emergenze, influenza l'agenda della ricerca, orienta scelte sanitarie, urbane, educative. È spesso celebrata come generosità privata che "supplisce" allo Stato, ma molto meno discussa come potere che ridefinisce, dall'interno, il perimetro stesso dell'interesse generale. Parlare oggi di filantropia organizzata non è quindi un esercizio tecnico, ma un modo per interrogare la qualità della nostra democrazia, il funzionamento della fiscalità e la crescita delle disuguaglianze.

Innanzitutto devo chiarire che io **parlerò di filantropia organizzata, vale a dire di fondazioni filantropiche** e, in particolare, tra loro, delle più grandi e attive nelle politiche di pubblico interesse. Insomma, non mi riferirò alle donazioni anonime di singoli individui che fanno una donazione per un'emergenza o per la ricerca sulle malattie rare, come potrebbe farla ogni comune cittadino. E che parlare di filantropia organizzata sia necessario lo ha ricordato bene, ormai quasi dieci anni fa, la politologa americana Theda Skocpol nella relazione di apertura del congresso americano degli scienziati politici: "Oggi non è possibile comprendere fino in fondo la crescita delle disuguaglianze, le trasformazioni della democrazia e le nuove forme di potere politico senza coinvolgere nell'analisi la filantropia organizzata". Io parlerò di questo fenomeno in generale, con degli approfondimenti su quelle che ho studiato di più: le Fondazioni di origine bancaria (Fob) in Italia e le fondazioni degli ultra-ricchi, che vedono una sovra-rappresentazione di quelle statunitensi.

Nel sentire comune, la filantropia è spesso associata all'altruismo e alla carità. **Tuttavia c'è una componente di potere e di influenza politica**. I meccanismi attraverso cui la filantropia organizzata esercita potere sono diversi. Proviamo a catalogarli. Il primo è il potere di agenda, ossia di definire quali problemi di pubblica rilevanza meritano la loro attenzione e le loro risorse e quali no. Le fondazioni, poi, promuovono modi specifici di agire attraverso progetti pilota, sperimentazioni, metriche di impatto, indicatori di risultato e valutazioni. Questi due meccanismi creano le condizioni per un terzo meccanismo: avere un ruolo di supplenza o di affiancamento degli attori pubblici in alcune politiche. Qui posso fare alcuni esempi.

Esempio 1 – Fondazioni di origine bancaria e sindemia. Durante la sindemia, le Fob hanno fatto cose che normalmente dovrebbero fare le autorità pubbliche, hanno agito come una sorta di braccio umanitario e "preparato" dello Stato. Hanno fornito ambulanze, spazi per i malati, supporto a medici, infermieri ed enti del terzo settore. E per fortuna che c'erano. Altrove non è stato così, si pensi ad esempio ad alcune aree del Sud Italia, dove esse scarseggiano. In questo caso le Fob hanno agito a fianco dello Stato,

entrando nei processi decisionali.

Esempio 2 – Fondazioni di origine bancaria e PNRR. Con riferimento al PNRR che, come noto, richiedeva di rispondere a bandi per ottenere risorse, molte Fob si sono attivate “per fornire le competenze necessarie” agli enti locali privi di “risorse adeguate per gestire la fase di progettazione per la richiesta dei contributi”. Tra il 2021 e il 2022, le Fob hanno attuato molteplici interventi con piccoli comuni e organizzazioni del terzo settore. Hanno fornito assistenza e formazione nella fase di progettazione e nella redazione delle proposte preliminari, erogando svariati milioni di euro.

Esempio 3 – Fondazione Gates, OMS, politiche vaccinali e brevetti. La Gates Foundation è uno dei principali finanziatori dell’Organizzazione Mondiale della Sanità e, in modo diretto o indiretto, contribuisce a definire le priorità delle politiche vaccinali globali. Le scelte su quali malattie finanziare, con quali strumenti e con quali tempi sono così in larga parte orientate dai donatori privati. **Durante il Covid-19 la fondazione si è inoltre opposta anche alla liberalizzazione dei brevetti sui vaccini**, incidendo direttamente su una decisione di regolazione pubblica globale. In questo modo, un attore filantropico interviene non solo nel finanziamento, ma nella definizione delle regole fondamentali di una politica sanitaria pubblica mondiale.

Esempio 4 – Rockefeller Foundation e Green Revolution. Tra il 1943 e gli anni Settanta, nel pieno della Guerra fredda, la Rockefeller Foundation promosse i programmi della cosiddetta Green Revolution, finanziando ricerca agricola, sementi ad alta resa e infrastrutture scientifiche in Asia e America Latina. **L’intervento indusse gli Stati beneficiari a riorientare le proprie politiche agricole e i sistemi di sussidi secondo un modello di agricoltura intensiva**. In cambio, la fondazione e, indirettamente, gli Stati Uniti ottennero stabilità politica nelle aree strategiche, contenimento del conflitto sociale rurale e apertura di nuovi mercati per fertilizzanti, macchinari e input agricoli prodotti da imprese statunitensi. La filantropia ha operato in questo caso come strumento di *soft power* geopolitico, trasformando un intervento presentato come neutrale e umanitario in un dispositivo di espansione economica e di influenza statale indiretta.

Esempio 5 – Politiche agricole in Africa e Gates Foundation. Attraverso il finanziamento di Alliance for a Green Revolution in Africa, **la fondazione Gates orienta le politiche agricole di molti Stati africani verso sementi brevettate, fertilizzanti e modelli agro-industriali**. Un tipico esempio di *soft power*: la fondazione non impone direttamente le scelte, ma induce governi e istituzioni pubbliche ad adottare un’agenda tecnica e politica predefinita. Gli Stati riorientano sussidi, ricerca pubblica e programmi agricoli secondo standard fissati dai finanziatori. A Gates questo produce vantaggi strutturali: espansione dei mercati delle biotecnologie, tutela della proprietà intellettuale e consolidamento di un potere politico globale legittimato come filantropia. Qui l’intervento non è solo caritativo, ma costitutivo delle politiche pubbliche stesse.

C’è poi un ulteriore livello di potere, quello simbolico e reputazionale. La filantropia gode di una sorta di presunzione di legittimità morale: chi dona viene generalmente percepito come “buono” e, secondo alcuni, finisce per godere di una sorta di immunità perpetua. Questo rende più difficile una critica pubblica del suo ruolo politico. Inoltre, molti beneficiari – università, enti di ricerca, organizzazioni del terzo settore – possono temere di perdere risorse se assumono posizioni troppo critiche nei confronti dei finanziatori.

Per concludere, il punto cruciale è che, come visto negli esempi sulle Fondazioni di origine bancaria in Italia e sulle fondazioni statunitensi, **questi enti spostano la definizione dell’interesse generale fuori dallo spazio della rappresentanza politica**. In un caso decide il miliardario, nell’altro decidono consigli ristretti e tecnico-professionali, ma la tensione democratica è la stessa: il bene pubblico viene definito da soggetti privati non legittimati dal voto.

Il problema dell’*accountability* (o responsabilità) delle fondazioni filantropiche, non a caso, è oggi uno dei nodi più delicati e meno risolti. Tradizionalmente **l’*accountability* delle fondazioni è stata affrontata soprattutto sul piano amministrativo e contabile: trasparenza dei bilanci, rendicontazione delle attività, valutazione dei progetti, report di impatto**. Negli ultimi anni si è cercato di rispondere al problema soprattutto con strumenti di autoregolazione: codici etici, standard di trasparenza, protocolli di valutazione. Ma queste restano regole che il settore si dà da solo. Non sostituiscono un vero controllo democratico esterno, né una discussione pubblica sulle finalità politiche della filantropia. Certo sono strumenti importanti, ma riguardano soprattutto il “come” vengono spesi i soldi, non il “perché” certe priorità vengono scelte e altre no, né il “con quali effetti politici e sociali” di medio e lungo periodo. In altre parole, **esiste un’*accountability* tecnica, ma resta molto debole l’*accountability* politica**.

Il nodo vero è infatti: **chi decide le priorità collettive quando decide una fondazione?** In base a quali criteri? Secondo quali idee di bene pubblico? A questo si aggiunge il tema decisivo della fiscalità. Molte fondazioni beneficiano di rilevanti agevolazioni fiscali. Questo significa che una parte delle loro risorse deriva indirettamente da tasse che lo Stato non incassa. In questi casi non si tratta più soltanto di “soldi privati che fanno il bene”, ma di una **trasformazione di risorse potenzialmente pubbliche in potere privato di decisione**. E questo rende la questione dell’accountability ancora più stringente.

In sintesi, oggi l’*accountability* della filantropia è relativamente possibile sul piano tecnico-contabile rispetto ad altri piani, ed esistono fondazioni relativamente più trasparenti nei sistemi di rendicontazione. È soprattutto su questo terreno che oggi si potrebbe realisticamente agire per rafforzare i controlli. Sul piano politico e democratico, invece, l’*accountability* resta strutturalmente molto debole. Affrontare seriamente il problema significherebbe rafforzare il controllo pubblico sugli enti che svolgono funzioni di interesse

generale, aprire realmente i processi decisionali, rendere pubblicamente discutibili le priorità e, soprattutto, riconoscere che la filantropia organizzata produce attori politici a tutti gli effetti. Peraltro, nel tempo è stata evocata l'idea di un ente di garanzia indipendente sulle fondazioni di origine bancaria, ma nelle riforme – dalla legge Amato al decreto Ciampi – non è mai stata istituita una vera autorità indipendente. La vigilanza è rimasta interna al Ministero dell'Economia e delle Finanze, quindi un controllo amministrativo, formale, contabile. E dopo le sentenze della Corte Costituzionale del 2003, che hanno definito le fondazioni come soggetti privati, si è drasticamente ridotto ogni spazio per un vero controllo democratico sulle scelte di merito.

Questo ci porta al nodo più delicato: il rapporto con la democrazia.