



HAL
open science

Risorse per il bene pubblico. Una problematizzazione dell'utilità pubblica delle Fondazioni di origine bancaria

Francesco Campagnari

► **To cite this version:**

Francesco Campagnari. Risorse per il bene pubblico. Una problematizzazione dell'utilità pubblica delle Fondazioni di origine bancaria. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 2024, 139, pp.24-36. 10.3280/ASUR2024-139002 . hal-04665871

HAL Id: hal-04665871

<https://ehess.hal.science/hal-04665871v1>

Submitted on 31 Jul 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RISORSE PER IL BENE PUBBLICO. UNA PROBLEMATIZZAZIONE DELL'UTILITÀ PUBBLICA DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA¹

*di Francesco Campagnari**

Abstract ITA

Il saggio contribuisce alla comprensione delle Fondazioni di origine Bancaria (Fob) focalizzandosi su e problematizzando la loro utilità pubblica. Indagando un progetto di trasformazione immobiliare da parte di una Fob come esperienza d'azione in un'arena pubblica, il saggio evidenzia i diversi orientamenti d'azione delle Fob, la definizione interattiva dei loro progetti e della loro utilità pubblica e l'influenza su questi processi di grammatiche culturalmente condivise.

Parole chiave: Fondazioni di origine bancaria; utilità pubblica; grammatiche della vita pubblica; gestione patrimoniale; Verona

RESOURCES FOR THE PUBLIC GOOD. A PROBLEMATIZATION OF THE PUBLIC BENEFIT OF FOUNDATIONS OF BANKING ORIGIN.

*Francesco Campagnari**

Abstract ENG

The essay contributes to the understanding of Foundations of Banking Origin (FOBs) by focusing on and problematizing their public utility. By investigating a real estate transformation project by a Fob as an experience of action in a public arena, the essay highlights the different action orientations of Fobs, the interactive definition of their projects and their public utility, and the influence on these processes of culturally shared grammars.

Keywords: Foundations of banking origin; public benefit; grammars of public life; real estate management; Verona

* Francesco Campagnari, Marie Sklodowska-Curie Fellow, Centre d'étude des mouvements sociaux (EHESS/CNRS UMR8044/INSERM U1276), École des hautes études en sciences sociales, Paris, France. fcampagnari@ehess.fr

¹ Il contributo è il risultato di un lavoro di ricerca supportato inizialmente da una borsa di dottorato dell'Università Iuav di Venezia, e successivamente da un finanziamento del programma Horizon2020 dell'Unione Europea, Marie Sklodowska-Curie Actions, grant numero 101024066.

Introduzione: problematizzare il valore pubblico delle Fondazioni di origine Bancaria

Le Fondazioni di origine bancaria (a seguire Fob) sono persone giuridiche private senza fine di lucro. Il loro statuto le incarica di gestire interventi di utilità sociale attraverso il proprio patrimonio finanziario². Questi fini sono perseguiti attraverso operazioni dirette ed erogazione di fondi (Endrici, 2001) in settori d'intervento quali protezione e qualità ambientale, arte, attività e beni culturali, salute pubblica. Esse sono state istituite³ per gestire gli interventi di utilità pubblica delle Casse di Risparmio, trasformate in società per azioni. Ogni Fob indirizza le proprie attività prevalentemente nei territori di riferimento delle Casse di Risparmio originarie.

Le Fob sono state considerate come attori di primaria importanza nella governance (Busacca e Gelli, 2019) e nel policy-making locale dei territori in cui operano (Ravazzi, 2016), godendo di ampia legittimità nella vita sociale e pubblica (Arrigoni, Bifulco e Caselli, 2020, pp. 10–11).

In questo senso, la letteratura e il senso comune le hanno spesso interpretate come attori di rilevanza pubblica. Legandosi al concetto di filantropia organizzata, esse sono state inquadrate come «organizzazioni dotate di risorse finanziarie proprie, governate in modo indipendente, che utilizzano in modo strategico le proprie risorse per il bene pubblico» (European Foundation Center, 2016 in Arrigoni, Bifulco e Caselli, 2020, p. 3). Per alcuni autori la rilevanza pubblica delle Fob è un assunto di base, che deriva dal fatto che da statuto perseguono fini socialmente rilevanti e «parte del pubblico dominio» (Anheier, 2001, p. 4). In questa prospettiva, spesso aderente alle argomentazioni delle Fob, la ricerca ha descritto le Fob come generatrici d'innovazione dello sviluppo locale (Burroni, Ramella e Trigilia, 2017), promotrici del welfare delle comunità locali (Moscariello, 2012), potenziatrici del capitale sociale (Calcagnini, Giombini e Perugini, 2019), sostenitrici di arte e cultura per lo sviluppo socioeconomico (Endrici, 2001; Crociata e Sacco, 2008; Rebaglio, 2013), e operatori di sviluppo territoriale e trasformazione urbana (Rigon e Sbeti, 2006, 2007; Vecchiotti e Cosmi, 2006).

Altri hanno cercato di rendere più operativo e centrale il concetto di pubblico in relazione alle Fob. Le loro azioni sono state considerate di rilevanza pubblica se coinvolgono un numero di persone *più ampio* di gruppi limitati di beneficiari (Anheier, 2001, p. 5n). Oppure esse sono state inquadrate come soggetti privati, ma che partecipano alla produzione di beni pubblici (Knott e McCarthy, 2007) intervenendo su problemi collettivi e che operano nella sfera pubblica locale «per le modalità che adottano e per gli effetti che generano» (Busacca e Gelli, 2019, pp. 190, 194).

Altri ancora hanno invece messo in secondo piano il valore pubblico che in molti conferiscono alle Fob, analizzando invece gli effetti politicizzanti e depoliticizzanti di programmi erogativi (D'Albergo e Moini, 2017), la relazione con le élite urbane (Arrigoni, 2019), la finanziarizzazione del welfare e dell'housing legata all'azione delle Fob (Caselli e Rucco, 2018) e la promozione di approcci filantropicapitalisti (Arrigoni, Bifulco e Caselli, 2020).

Questo saggio intende contribuire alla comprensione delle Fob problematizzando il valore pubblico delle loro attività. Ciò significa non dare per scontato che queste operazioni abbiano una pubblica utilità, né chiedere alla ricerca di valutarne gli effetti pubblici, né trascurare il fatto che queste operazioni sono viste come pubblicamente rilevanti per gli attori locali, evitando così d'ignorare la loro legittimità.

Adottando una prospettiva legata alla sociologia dei problemi pubblici (Cefai, 1996, 2001, 2016; Cefai e Terzi, 2012) e al pragmatismo (Dewey, 1925, 1927), il saggio problematizza il valore pubblico delle azioni delle Fob calandolo nel mondo empirico, indagando le modalità e i processi sociali di valutazione, critica e giudizio con cui esso viene definito in azione. Il saggio presta attenzione alle operazioni delle Fob, ai processi di costruzione del loro valore pubblico, e alle grammatiche della vita pubblica che orientano e guidano l'azione e questa definizione di utilità pubblica. L'esplorazione delle azioni delle Fob attraverso questa prospettiva permette di dissociare le loro operazioni da un'interpretazione a priori di utilità pubblica, descrivendo invece la molteplicità di azioni che esse possono compiere ed esplorando le modalità con cui esse possono venire presentate e legittimate pubblicamente.

Analizzando l'evoluzione di un progetto di trasformazione immobiliare gestito da una Fob e le ricalibrature delle idee di pubblica utilità di questo intervento, il saggio sviluppa tre considerazioni. Primo, che le Fob possono legittimare come pubblicamente utili anche azioni orientate alla

² DL 153/1999

³ L 218/90. Per un inquadramento normativo delle Fob vedere Crociata e Sacco, 2008 e Leardini, Rossi e Todesco, 2010

valorizzazione e la conservazione del proprio patrimonio, sia ricalibrando a posteriori l'idea di utilità pubblica della propria azione, che problematizzando e pubblicizzando le esigenze di sostenibilità economica delle Fob. Secondo, che le azioni delle Fob e la definizione della loro pubblica utilità non sono riconducibili solo all'agire delle Fondazioni, ma esse sono invece il risultato di processi pubblici in cui altri attori possono intervenire. Terzo, che questi processi sono influenzati da grammatiche culturalmente condivise della vita pubblica, che attribuiscono a priori un valore pubblico alle azioni delle Fob. Dal saggio emerge una visione problematica delle Fob, le cui operazioni risultano più articolate e allo stesso tempo più influenzate dal proprio contesto di quanto finora evidenziato.

Il saggio si basa sul caso degli ex Magazzini Generali di Verona, un processo di trasformazione immobiliare gestito da Fondazione Cariverona (a seguire FCV) con finalità pubbliche e oggetto di numerose revisioni progettuali. La scelta di una trasformazione urbana come caso studio è legata al fatto che gli immobili in gestione diretta delle Fob – ancora scarsamente indagati e problematizzati – possono essere utilizzati sia per azioni orientate a generare effetti pubblici (ad esempio restaurando complessi monumentali) che a generare utili economici (ad esempio affittandoli a prezzo di mercato) (Vecchiotti e Cosmi, 2006). Seppur la ricerca si sia finora focalizzata su azioni orientate a fini di pubblica utilità (Ravazzi, 2016; D'Albergo e Moini, 2017; Busacca e Gelli, 2019), le Fob agiscono anche per conservare il proprio patrimonio e massimizzarne la redditività, investendo in obbligazioni, azioni, polizze, fondi immobiliari, società di gestione (Leardini, Rossi e Todesco, 2010, pp. 84–86). Anche se questa missione e il perseguimento di un'utilità pubblica dovrebbero svilupparsi in organizzazioni distinte⁴, la ricerca ha evidenziato come le Fob stiano integrando finalità sociali nella gestione del proprio patrimonio (Fontana e Larena Faccini, 2017; Caselli e Rucco, 2018; Belotti e Arbaci, 2021), suggerendo simmetricamente che considerazioni patrimoniali ed economiche possano influenzare il perseguimento di fini pubblici. L'esplorazione di un progetto di trasformazione immobiliare di pubblica utilità si configura quindi come un caso estremo (Flyvbjerg, 2006, p. 229), che permette di rivelare più informazioni sulle azioni delle Fob e sulla definizione della loro pubblica utilità: da un lato perché in questo tipo di progetti possono intersecarsi diversi orientamenti all'azione, permettendo d'indagare il legame tra diversi tipi di azioni e legittimazione pubblica; dall'altro perché, essendo queste operazioni rare e non routinarie nel panorama degli interventi pubblici delle Fob, la costruzione della loro pubblica utilità può comporsi di più momenti di revisione e conflitto, offrendo più occasioni di analisi di queste interazioni e delle argomentazioni di pubblica utilità delle Fob.

La prima sezione del contributo introduce il quadro concettuale e metodologico. La seconda sezione riguarda il caso degli Ex Magazzini Generali. A partire da questo caso, la quarta sezione discute le considerazioni emergenti dalla ricerca. Le conclusioni sintetizzano le implicazioni della ricerca e suggeriscono nuove direzioni per l'indagine delle Fob.

Esperienza e costruzione di valore pubblico in un'arena pubblica

Il saggio analizza i processi di costruzione dell'utilità pubblica in una trasformazione immobiliare guidata da una Fob, attorno alla quale si dispiega un'arena pubblica in cui gli attori presentano argomentazioni in merito al suo valore pubblico.

Il caso è esplorato come un processo di esperienza (Dewey, 1925), vista come l'organizzazione dinamica di un sistema composto dalle transazioni tra un organismo e il suo ambiente per il trattamento di una situazione problematica (Dewey e Bentley, 1949; Quééré, 2002, p. 168; Cefaï, 2013, p. 8). L'esperienza ordinaria si basa su abitudini, in cui gli organismi perpetuano modi di fare che, semplicemente, funzionano. Quando essi non soddisfano più bisogni e desideri (Cefaï, 2016, p. 27), la situazione diviene problematica, confusa, disturbante. Gli organismi questionano e sperimentano, cercando di determinare quale sia il problema (Dewey, 1938). A partire dalla propria percezione, essi rielaborano i propri piani d'azione e costruiscono nuovi modi di fare (Cefaï, 2016). L'esperienza può così essere vista come un susseguirsi di cambiamenti di piani d'azione a partire dalla coscienza di effetti percepiti (Zask, 2002, pp. 137–138). Vedere questo progetto come esperienza permette di considerare cosa è accaduto, quali effetti sono stati percepiti, cosa è stato incorporato nella reazione, e che

⁴ art. 5, c.2, D. Lgs n.153/199

cambiamenti sono stati apportati alla situazione problematica, ai piani d'azione e all'attore (Quéré, 2002, pp. 170–172).

Mentre alcune esperienze rimangono private, a noi interessa in che modo la situazione trattata sia per gli attori d'interesse pubblico, ossia come essa non riguardi solo loro ma una comunità più ampia: un pubblico di persone, organizzazioni e istituzioni che percepiscono le conseguenze di una situazione problematica (Dewey, 1927, pp. 15–16; Cefaï e Terzi, 2012, p. 10). Facendo riferimento a una utilità per questi pubblici, definendo i loro problemi come pubblici e sentendo, agendo e parlando di conseguenza (Cefaï, 2016, p. 38), gli attori coinvolti in questa esperienza di trasformazione urbana conformano un'arena pubblica (Crosta, 2010, p. 158).

In un'arena pubblica una pluralità di attori agisce in un regime di visibilità e di messa in scena (Cefaï, 2001, pp. 73–75), come se tutte le interazioni avvenissero sotto lo sguardo di qualcun altro che ne valuta e giudica l'appropriatezza e correttezza. Le loro condotte e argomentazioni sono così delle performance retoriche e drammaturgiche orientate ad avanzare le proprie ragioni d'interesse pubblico per ottenere consenso, imporre la propria autorità ed evitare critiche (Boltanski e Thévenot, 1991).

Questi processi di formazione, difesa, ottenimento di beni pubblici sono inoltre immersi in contesti caratterizzati culturalmente, nei quali delle grammatiche della vita pubblica organizzano gli stili d'azione e argomentazione degli attori. Definendo ciò che è appropriato dire e fare per rendere pubblica una specifica situazione (Cefaï, 2001, p. 75) attraverso simboli, significati e stili d'azione condivisi, esse organizzano i comportamenti e le rivendicazioni d'interesse pubblico d'individui e collettività, pena essere delegittimati, squalificati od oggetto di critica (Lichterman e Cefaï, 2009, p. 392). Cefaï (2001, p. 78) fa l'esempio di come una azione legale, affinché sia considerata valida ed efficace, debba rispettare una serie di vincoli di pubblicizzazione imposti da leggi e altri elementi culturali, che definiscono chi può avviare una tale azione, con il supporto di quali professionisti legali, sulla base di quale documentazione, attraverso quali pratiche retoriche e riti drammaturgici del tribunale. La conformità a queste grammatiche è oggetto di continue prove pubbliche di verifica e valutazione.

Questo approccio esplora la trasformazione dei Magazzini Generali guardando congiuntamente la riorganizzazione d'idee progettuali, destinazioni e vincoli d'uso – visti come piani messi alla prova in azione – e la loro messa in scena come generatori di utilità pubblica, divenendo oggetto di giudizio, valutazione e critica secondo grammatiche della vita pubblica. Si guardano quindi le revisioni del progetto, le idee di utilità pubblica associate, e le prove a supporto di queste istanze. Seguendo le grammatiche e le regole d'interazione nell'arena pubblica, le seconde entrano in gioco come sistemi di giustificazione e legittimazione in momenti di valutazione e critica di trasformazione delle prime. La proposta di cambiare una destinazione d'uso del progetto, ad esempio, è valutata dagli attori sulla base dell'idea di pubblica utilità che essa esplicita e per le prove presentate. Attraverso questo quadro concettuale, è possibile tracciare la costruzione e ricostruzione dell'utilità pubblica di questo progetto.

La trasformazione è indagata attraverso uno studio di caso (Yin, 2009) basata sull'analisi attraverso Atlas.ti di documenti, interviste semistrutturate e rassegna stampa. Sono stati analizzati 117 atti, delibere, verbali e comunicazioni in merito al progetto tra il 1993 e il 2022 scambiati tra FCV, Comune di Verona, Provincia di Verona, Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio della Provincia di Verona, Soprintendenza Regionale per i Beni e le Attività Culturali del Veneto, e Ministero per i Beni e le attività culturali. L'analisi è si è focalizzata sull'evoluzione del progetto, sulla descrizione delle situazioni problematiche alla base dei tentativi di riorganizzazione, sulla pubblicizzazione di questi problemi e sulle trasformazioni nell'inquadramento del valore pubblico dell'intervento. La documentazione è stata reperita negli archivi di queste istituzioni.

Sei interviste semistrutturate ad attori chiave del processo – realizzate nel 2017 – hanno fornito informazioni complementari sull'evoluzione del progetto. Gli intervistati sono un ex Sindaco del Comune di Verona, due ex dirigenti del Comune (Urbanistica e Lavori Pubblici), un consigliere Comunale, un tecnico esterno coinvolto nell'elaborazione del Prusst negli anni '90 e un tecnico del settore Immobiliare di Fondazione Cariverona. Le interviste includevano domande riguardo il ruolo dell'intervistato e dell'istituzione che rappresenta(va) nel progetto; l'evoluzione dei ruoli e degli obiettivi degli attori coinvolti; i momenti chiave del progetto; la percezione dell'evoluzione del valore pubblico del progetto.

Un'estesa rassegna stampa ha contribuito a esplorare i cambiamenti nell'inquadramento del valore pubblico dell'intervento. Essa si basa sulla ricerca negli archivi di giornali locali della parola chiave

«Magazzini Generali» negli anni dal 2002 al 2017. È stata realizzata nel 2017 e poi integrata nel 2022 e 2023.

La trasformazione degli Ex magazzini Generali

I Magazzini Generali di Verona (a seguire MG) sono un'area di oltre 90mila metri quadri di ex magazzini di raccolta, conservazione e smistamento di prodotti ortofrutticoli e cerealicoli, costruiti a Verona Sud a partire dagli anni '20. Nel 1987, dopo la loro dismissione, il Comune di Verona li acquista senza chiari piani di riutilizzo, lasciando vari magazzini abbandonati, utilizzandone altri per uffici comunali, associazioni (Interzona, Teatro Estravagario), uffici postali, Tribunale, ed Ente Lirico, e concedendo le aree esterne alla vicina Fiera come parcheggio.

Nel 1999 l'area viene tutelata: prima il Piano d'area Quadrante Europa (PAQE) della Regione Veneto impone di conservare nei MG «fabbricati e/o strutture significativi tipici dell'archeologia industriale». Poi, su iniziativa della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio della Provincia di Verona (a seguire SPVR), l'ufficio centrale Beni Archeologici Architettonici Artistici e Storici pone un vincolo diretto monumentale su vari magazzini – presecrivendone la conservazione – ed un vincolo indiretto sull'intera area – tutelando l'integrità dei caratteri del complesso.

«Nell'interesse della città», il Comune chiede all'ufficio centrale la rimozione del vincolo indiretto e di alcuni diretti, sostenendo che essi siano un «ostacolo assai rilevante ai programmi [di riqualificazione] del Comune»⁵, argomentando che solo i Magazzini più pregiati siano degni di conservazione, e che il PAQE vada in questa direzione⁶. La SPVR ribatte, dopo aver consultato la Regione, che il PAQE intende invece tutelare l'intera area⁷. Il Comune fa quindi ricorso al Tar del Veneto, che però conferma i vincoli: essi non «ostacola[no] ogni possibilità di recupero», ma anzi «consent[ono] espressamente un recupero degli spazi interni»⁸. Il Tar sottolinea inoltre che l'apposizione di vincolo non è sindacabile «per considerazioni legate a un diverso apprezzamento di valore proveniente da soggetto non qualificato ad esprimerlo». La sentenza sarà poi convalidata dal Consiglio di Stato.

Nel 1999 il Comune include i MG in un progetto per il bando Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (Prusst) del Ministero dei Lavori Pubblici. Il progetto intende riqualificare Verona Sud creando nuove infrastrutture e insediando attività commerciali, alberghiere, direzionali, residenziali, e culturali. I MG dovrebbero diventare un Polo culturale con usi culturali e pubblici, attraverso un loro recupero conservativo. Il Ministero approva la proposta, finanziando le spese di assistenza tecnica, progettazione e realizzazione di opere pubbliche. Nel 2001 il Comune modifica il proprio PRG per adeguarlo alle nuove destinazioni d'uso previste dal Prusst⁹.

In cerca di finanziamenti per la trasformazione di un altro comparto urbano, il Comune propone a Fondazione Cariverona (FCV) di acquistare i MG. FCV era stata creata negli anni '90 dallo scorporo della Cassa di risparmio di Verona, Vicenza, Belluno e Ancona (oggi confluita in UniCredit). FCV opera sui territori di queste province (più Mantova) ed ha sede a Verona.

Nel 2001 Comune e FCV sottoscrivono una prima dichiarazione d'intenti per la vendita dell'area. FCV dichiara che il recupero dei MG è coerente con i propri fini istituzionali, e si propone di realizzare un proprio museo e altre attività culturali aperte al pubblico¹⁰, in linea con quanto previsto da Prusst e PRG.

In quanto alienazione di un immobile pubblico tutelato, essa è sottoposta all'approvazione e alle prescrizioni della Soprintendenza Regionale per i Beni e le Attività Culturali del Veneto (a seguire SRV). Essa approva l'alienazione nel 2002, ma limitando le possibili destinazioni d'uso ad attività

⁵ Osservazioni urgenti del Comune di Verona alle proposte di Vincolo dell'immobile MG da parte della SPVR, 01 apr 1999

⁶ Osservazioni urgenti del Comune di Verona alle proposte di Vincolo dell'immobile MG da parte della SPVR, 01 apr 1999

⁷ Risposta alle Osservazioni urgenti del Comune di Verona, 15 apr 1999

⁸ Sentenza Tar Veneto 35/2001

⁹ DCC 20/2001

¹⁰ Dichiarazione di intenti tra Sindaco del Comune di Verona e Presidente di FCV, 10 dic. 2001

culturalmente rilevanti, quali la sede museale di FCV e ad attività nei settori dell'arte, della conservazione e valorizzazione dei beni e delle attività culturali. SRV prescrive inoltre la conservazione dell'integrità del complesso e del valore del bene, l'utilizzo di specifiche tecniche di restauro e l'attenzione ai caratteri tipologici.

Nel 2003 i Magazzini Generali vengono quindi ceduti a FCV per 15,3 milioni di euro. Nell'atto di vendita FCV ribadisce l'impegno a seguire la pianificazione urbanistica e le direttive della SRV¹¹.

Il Comune e FCV proseguono il processo pianificatorio redigendo un Piano Particolareggiato congiunto per tutte le aree del Prusst. Il piano localizza nei MG servizi pubblici, attrezzature urbane e uffici pubblici, sia attraverso recupero degli edifici esistenti che con nuove costruzioni. Esso viene approvato da SPVR, Circoscrizione, Commissione Edilizia e Dirigenti del Comune nel 2005.

Nel frattempo FCV sta cercando d'individuare, in collaborazione con il Comune, le attività e gli enti culturali che occuperanno gli spazi del Polo Culturale. I contatti in corso con l'Accademia di Belle Arti, Teatro Estravagario, e servizi pubblici quali ULSS, Circoscrizione e Uffici del lavoro, procedono però a rilento¹².

Nel 2005 FCV invia alla SPVR un'istanza di modifica dei vincoli monumentali di alcuni magazzini. Il direttore generale di FCV argomenta, con il supporto di una perizia statica, che le strutture murarie di questi edifici sarebbero fragili a sovraccarichi: il loro consolidamento sarebbe gravoso architettonicamente ed economicamente, minando la qualità della conservazione. FCV chiede di mantenere il vincolo monumentale solo su alcuni edifici, svincolandone altri per demolirli e realizzare nuove e più moderne strutture culturali¹³. FCV esprime simili difficoltà in relazione ai vincoli anche nel Collegio di Vigilanza del Prusst¹⁴.

Questa lettera segnala un primo tentativo di riorganizzare il progetto. Basando i propri argomenti sulla preoccupazione degli impatti d'interventi strutturali e sui loro costi, FCV propone di cambiare le modalità di realizzazione del Polo Culturale da un recupero quasi totale a un misto tra recupero e nuove edificazioni. Questa richiesta non riceverà però risposta da parte di SPVR.

Dopo anni di silenzio, nel 2008 la Soprintendente propone invece a FCV di utilizzare uno dei Magazzini come sede dell'Archivio di Stato di Verona¹⁵. La Soprintendente inquadra la proposta nel bisogno d'identificare una destinazione d'uso adatta alle caratteristiche dei beni tutelati: una funzione archivistica rispetterebbe il valore di bene culturale dei Magazzini meglio di altre attività. Essa permetterebbe inoltre di creare un centro di eccellenza per la consultazione e lo studio di documenti. La proposta viene approvata da FCV, portando alla firma del contratto di affitto del Magazzino 1 tra FCV e Ministero della Cultura nel 2011 e all'avvio dei primi lavori nell'area.

A fine 2009 i giornali locali tornano a parlare dei Magazzini Generali, raccontando la presentazione pubblica del progetto di un auditorium nel Magazzino 10: una «prima pietra del futuro Polo Culturale»¹⁶. Erano presenti, oltre al progettista Mario Botta, il Presidente e il direttore generale di FCV, il Sindaco di Verona, il Vicesindaco e Assessore all'Urbanistica e il direttore della Direzione Regionale per i Beni Culturali e paesaggistici del Veneto (DRV, ex SRV).

Nel 2010 Comune e FCV attuano una prima modifica al Piano Particolareggiato, cambiando la numerazione dei comparti, monetizzando dei parcheggi, e annullando la costruzione di un edificio. Grazie al Codice dei beni culturali e del paesaggio, questa revisione si realizza attraverso un Accordo di programma: la stipula di questa intesa – che secondo la legge urbanistica regionale costituisce variante ai piani operativi ed attuativi vigenti¹⁷ – è permessa tra enti pubblici e Fob che «statutariamente

¹¹ Questo è stato il primo di una serie di acquisizioni immobiliari di FCV. Tra 2003 e 2015 FCV ha acquisito dal Comune di Verona immobili dal valore di 100 milioni di euro. Tra 2007 e 2009 FCV ha inoltre acquisito da UniCredit Real Estate immobili nel centro e nella periferia veronese per più di 40 milioni di euro, affidandoli poi ad UniCredit.

¹² Intervista con tecnico del settore Immobiliare di FCV, 12 mag. 2017

¹³ Istanza di modifica dei vincoli, inviata da FCV alla SPVR, 6 mag. 2005

¹⁴ Verbale del Collegio di Vigilanza e di Controllo PRUSST, 07 dic. 2006

¹⁵ Lettera della Soprintendente al Presidente di FCV, 26 ago. 2008.

¹⁶ Corazza, A. «Auditorium e roseto: parte il polo culturale», *Il Corriere del Veneto*, 01 dic. 2009; Giardini, E. «Recupero degli ex Magazzini Nasce il polo culturale», *L'Arena*, 01 dic. 2009.

¹⁷ art. 7 L.R. 11/2004

perseguano scopi di utilità sociale nel settore dell'arte e delle attività e beni culturali» al fine «di coordinare gli interventi di valorizzazione sul patrimonio culturale»¹⁸.

Nel 2011 la SPVR dà parere positivo alla realizzazione di un auditorium nel Magazzino 10 al posto del museo di FCV. Nello stesso anno la commissione VIA provinciale approva le opere di urbanizzazione primaria.

Nel frattempo, FCV accantona l'ipotesi di affittare spazi all'Accademia di Belle Arti e al Teatro Estravagario: i costi di gestione previsti sono troppo elevati per entrambi gli enti. Prosegue il confronto per realizzare uffici dell'ULSS e degli Ordini di Ingegneri, Architetti e Geometri¹⁹.

Nel 2011 FCV richiede al Comune di modificare le destinazioni di tre magazzini da direzionale pubblico a privato, di costruire un nuovo edificio direzionale pubblico e di convertire un magazzino da commerciale a direzionale pubblico. La Giunta approva la proposta, predisponendo un Accordo di Programma. FCV ha intenzione d'insediare nel direzionale privato la direzione Nord Est di UniCredit.

Su richiesta di FCV nel 2012 la DRV modifica l'obbligo di destinazioni culturali nei Magazzini. Secondo DRV la realizzazione della sede dell'Archivio di Stato e di un auditorium rende inattuabile la creazione di un museo di FCV e allo stesso tempo «assicura una destinazione del complesso immobiliare altrettanto rilevante di quella prevista»²⁰. DRV rimuove così il vincolo di destinazione d'uso dell'intero complesso ad attività nei settori dell'arte e delle attività culturali, approvando l'insediamento di polo archivistico e auditorium, e ammettendo sul resto dell'area funzioni direzionali, commerciali e di servizio. La DRV modifica inoltre il vincolo indiretto sui Magazzini Generali permettendo la demolizione di due magazzini, la costruzione di un nuovo edificio e la realizzazione di parcheggi a raso nell'area.

Legittimando il valore culturale dell'intero intervento, queste modifiche da parte del Comune e della DRV permettono a FCV d'insediare nei MG altre funzioni, più capaci di coprire le alte spese di gestione previste.

A luglio 2012 FCV chiede al Comune di rivedere la richiesta inviata nel 2011, proponendo di rimodulare i parcheggi, aumentare da tre a quattro edifici il direzionale privato e aumentare la volumetria per un edificio direzionale. La richiesta è parzialmente accolta dal Comune nel 2013, che con un altro accordo di programma permette la trasformazione di tre magazzini a direzionale privato, l'uso del Magazzino 10 come auditorium, la demolizione di due magazzini e la creazione di strutture commerciali e di accoglienza dell'infanzia nell'area.

In occasione della discussione di questa rimodulazione in Consiglio Comunale, alcuni consiglieri di opposizione sottolineano che «lo spirito del progetto sia scemato»²¹ e che si è giusto togliere quest'area del «degrado», «ma ora l'etichetta Polo Culturale sta stretta»²². Altri supportano l'operazione, sostenendo che «quella immaginifica realtà di fare un polo culturale non era completamente sostenibile per la Fondazione, mentre questo è un progetto che può stare in piedi»²³. L'Assessore all'Urbanistica supporta la rimodulazione sostenendo che «non stiamo prendendo a schiaffi la cultura veronese, ma trovando una sintesi pragmatica delle necessità della città»²⁴ e che i MG avranno comunque una vocazione culturale grazie all'Archivio di Stato e all'auditorium previsto²⁵.

Nel 2013 FCV chiede alla DRV di rimuovere anche l'obbligo di destinazione culturale per il Magazzino 10. FCV sostiene che quest'uso non sia più perseguibile, poiché nel corso dei contatti con le istituzioni veronesi operanti nel settore della cultura e dello spettacolo sono emerse difficoltà «sotto il profilo della praticabilità e della sostenibilità finanziaria»²⁶ nell'utilizzare l'edificio per le destinazioni culturali previste e in particolare come auditorium. Secondo FCV ciò «impone la ricerca di destinazioni alternative», che assicurino condizioni idonee alla conservazione dell'edificio; chiede quindi che anche per questo edificio siano consentite le destinazioni direzionali, commerciali e di servizio già concesse

¹⁸ art. 121 D.Lgs 42/2004

¹⁹ Intervista con tecnico del settore Immobiliare di FCV, 12 mag. 2017

²⁰ Decreto Dirigenziale della DRV del 28 feb. 2012

²¹ Cozzolino, G. «Verona Sud, sfrattato il Polo culturale», *L'Arena*, 16 gen. 2013

²² Cozzolino, G. «Polo culturale, è scontro in Consiglio», *L'Arena*, 25 gen. 2013

²³ Cozzolino, G. «Verona Sud, sfrattato il Polo culturale», *L'Arena*, 16 gen. 2013

²⁴ Cozzolino, G. «Polo culturale, è scontro in Consiglio», *L'Arena*, 25 gen. 2013

²⁵ E.S. ««Non c'è più il Polo Culturale? Sì, c'è l'Archivio di Stato», *L'Arena*, 26 gen. 2013

²⁶ Comunicazione di FCV alla DRV, riportata nel Decreto Dirigenziale della DRV del 21 gen. 2014

dalla DRV per il resto del complesso. La DRV, con il parere favorevole della SPVR, accetta queste destinazioni anche nel Magazzino 10, richiedendo la presenza di una quota limitata di attività espositive o culturali.

Nel 2014 Comune e FCV presentano il progetto d'insediamento di una struttura commerciale Eataly nel Magazzino 10. Per realizzarlo FCV chiede al Comune un permesso di costruire in deroga alla destinazione ad attrezzatura collettiva. Il Comune approva nel 2015, attestando l'interesse pubblico per l'opera e ricevendo 1,5 milioni di euro di compensazione per la «mancata parziale realizzazione della pubblica utilità costituita dall'auditorium»²⁷. In occasione della discussione in consiglio, FCV, amministrazione comunale e Ance Verona sostengono che l'intervento sia di pubblico interesse in quanto recupera un'area dismessa, in modo anche più conservativo delle precedenti soluzioni progettuali²⁸. Voci dell'opposizione criticano il tramonto del progetto originario di Polo Culturale, sostituito da «nuove attività commerciali [...] per favorire Fondazione Cariverona, che doveva recuperare dal punto di vista economico»²⁹. Anche la rivista dell'Ordine degli Architetti di Verona – che si sarebbe insediato a breve ai Magazzini – critica l'insediamento di Eataly e il tramonto del progetto di Polo Culturale, ma senza menzionare o avanzare critiche a FCV (Vignolo, 2014).

Nel 2017 FCV chiede a Comune e SPVR di modificare la destinazione di quattro magazzini da direzionale pubblico a direzionale privato. Per i primi due FCV sostiene che solo soggetti privati – nello specifico GlaxoSmithKline – sono disponibili a locare gli immobili³⁰. Per gli altri due, progettati per ospitare ordini professionali, FCV argomenta che non vi sono altre categorie professionali intenzionate ad insediarsi e che la conformazione degli spazi mal si presta all'uso da parte di uffici pubblici; il cambio di destinazione eviterebbe quindi che «parti dei due immobili rimangano inutilizzate e siano soggette a futuro degrado»³¹. SPVR e Consiglio comunale approvano, attestando nuovamente il pubblico interesse dell'operazione.

Nel 2014 cominciano le inaugurazioni nell'area, con l'Archivio di Stato e le sedi di Ance Verona e Ordine degli Ingegneri. Seguono UniCredit (2016), Museo archivio laboratorio Franca Rame Dario Fo (2016), sedi degli ordini degli Architetti, dei Commercialisti e dei Consulenti del lavoro (2017), Children's Museum (2019), GlaxoSmithKline e doValue (2019).

Parallelamente, nel 2016 FCV chiede ad Associazione Interzona, ultima realtà culturale risalente agli anni '90 rimasta nell'area, di liberare il magazzino in cui operava.

Nel 2022 vengono inaugurate Eataly e la galleria d'arte Eataly Art House. In questa occasione un comitato di cittadini – tra cui alcuni fondatori di Interzona – si mobilita, lancia una petizione e organizza una manifestazione per contrastare la narrazione dell'intervento sui MG. I manifestanti sostengono che l'intero intervento sia «un duplice disastro sia in relazione alla conservazione che alla mancata realizzazione del polo culturale nella sua totalità»³²; e che la narrazione che questa trasformazione sottragga un'area all'abbandono e al degrado «non corrisponde alla realtà»³³, visto che nell'area erano presenti attività culturali come Interzona e Teatro Estravagario ben prima del progetto di Polo Culturale. A difesa di FCV, di SRV, dello stile di restauro e delle revisioni progettuali verso usi direzionali e commerciali interviene il Soprintendente, sostenendo che «la DRV ha accolto le richieste [di FCV] per venire incontro alle esigenze economiche», dopo che «l'impegno originario [di FCV] per una destinazione a larga impronta culturale e sociale si è modificato»; aggiunge inoltre che «l'Archivio di Stato, che garantisce la designazione culturale, [...] assicura la funzionalità del sito dal punto di vista economico»; e, infine, che rispetto alle architetture industriali, è «meglio cercare nuove funzioni che ne

²⁷ DCC 30/2015

²⁸ Giardini, E. «Niente auditorium nella «rotonda» c'è Eataly», *L'Arena*, 15 mag. 2015; E.S. «Eataly resta nella ghiacciaia: la commissione prende tempo», *L'Arena*, 20 mag. 2015; I.N. «Non toccate la Rotonda occasione di sviluppo», *L'Arena*, 11 giu. 2015; «La Rotonda cambia: niente polo culturale, arriva Eataly», *L'Arena*, 19 giu. 2015; Bazzanella, C. «Spazi urbani restituiti alla città. Grandi lavori agli ex Magazzini». *L'Arena*, 13 set. 2015.

²⁹ «La Rotonda cambia: niente polo culturale, arriva Eataly», *L'Arena*, 19 giu. 2015

³⁰ DCC 67/2017

³¹ DCC 66/2017

³² Bertoni, C. «Eataly tra storia e vincoli «La stazione frigorifera snaturata dal restauro»», *Corriere di Verona*, 21 set. 2022.

³³ «Salviamo la memoria dei Magazzini», Petizione Change.org, 6 set. 2022 <https://www.change.org/p/salviamo-la-memoria-dei-magazzini-save-the-memory-of-the-magazzini-verona-italy>

rendano possibile la riqualificazione e una nuova vita. Anche a costo di qualche sacrificio materiale facendo salvo lo spirito del luogo e la sua identità formale sostanziale»³⁴.

Ad oggi, solo l'edificio dell'Archivio di Stato, per cui il Ministero della Cultura paga un fitto annuo di 492.630,25 €, è ancora gestito da FCV. Il resto dei Magazzini, ancora in parte inutilizzati ma destinati ad attività direzionali e commerciali, è affidato al Fondo immobiliare Verona Property.

Tre considerazioni sulle azioni delle Fob e sulla loro utilità pubblica

Se guardassimo questo processo attraverso gli approcci più diffusi allo studio delle Fob, incapperemmo in alcuni punti ciechi. Guardando il processo dandone per scontata l'utilità pubblica rivendicata da FCV e descrivendo le modalità con cui FCV ha sostenuto arte, cultura e welfare trasformando i Magazzini, perderemmo per strada le connessioni tra le revisioni del progetto e i cambiamenti nell'utilità pubblica ad esso associata. D'altro canto, guardando solo alle modalità di finanziarizzazione di questo comparto urbano, con la sua progressiva occupazione da parte di attività direzionali e commerciali, perderemmo di vista il fatto che questo riorientamento è stato accettato pubblicamente come utile non solo per FCV, ma per una comunità più ampia di attori e di cittadini; questo cambiamento era sensato per FCV e per gli altri attori coinvolti, ed è stato criticato solo da una sparuta minoranza.

Guardando questa trasformazione come un processo di esperienza intorno al quale si dispiega un'arena pubblica, invece, possiamo seguire i molteplici momenti di revisione, azione, scoperta, indagine, in cui l'utilità pubblica dell'intervento viene rappresentata e valutata da una pluralità di attori secondo grammatiche pubbliche, in relazione alle modifiche alle idee progettuali e alle prove materiali a supporto di queste istanze.

Il valore pubblico di azioni orientate alla valorizzazione e la conservazione del patrimonio

Adottare questo sguardo sui processi sociali di attribuzione, valutazione e critica dell'utilità pubblica nel caso dei Magazzini Generali mette in luce tre considerazioni sulle azioni delle Fob e sul loro valore pubblico. In primo luogo, il caso mette in luce come gli argomenti di utilità pubblica delle Fob possano legittimare anche azioni orientate primariamente alla valorizzazione e la conservazione del proprio patrimonio. La pubblica utilità del progetto dei Magazzini Generali era stata inizialmente associata al recupero di un patrimonio culturale e all'insediamento di nuovi servizi pubblici. Le successive modifiche del progetto da parte di FCV non hanno dato priorità alla massimizzazione dell'utilità pubblica, ma alla conservazione e alla valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare, giustificando il riorientamento presentando a posteriori nuove argomentazioni sull'utilità pubblica dell'intervento.

Questa dinamica tra esigenze economiche e giustificazioni a posteriori è visibile in due proposte di revisione: dapprima nella richiesta a SPVR di rimodulare i vincoli che imponevano la conservazione dell'area per ridurre i costi dell'intervento, argomentando che questo cambiamento avrebbe valorizzato maggiormente l'area. E successivamente, per acquisire maggiori entrate dai fitti degli immobili, chiedendo con successo a DRV (ex SRV) di modificare buona parte delle destinazioni d'uso da culturali e pubbliche a direzionali private e commerciali, sostenendo che le attività culturali insediate nell'area (l'Archivio di Stato) fossero comunque sufficienti a rendere l'intera area culturalmente rilevante.

In queste proposte di revisione progettuale FCV pubblicizza le proprie difficoltà economiche come prove della necessità di riorientare il progetto. Nel primo caso FCV menziona la gravosità economica dei restauri nella richiesta di revisione del vincolo. Nel secondo sostiene che alcune funzioni culturali non siano più perseguibili poiché non sostenibili per le istituzioni culturali veronesi consultate da FCV. Pubblicizzando queste prove, FCV suggerisce che le difficoltà economiche incontrate non siano un proprio problema privato, ma che esso riguarda anche gli altri attori coinvolti: l'utilità pubblica della ricalibrazione proposta, quindi, non riguarda solo la valorizzazione dell'area o la rilevanza culturale dell'intervento, ma anche le esigenze di sostenibilità economica di FCV. Accettando queste prove come valide e riproducendole – come fatto esplicitamente dal Soprintendente e da alcuni consiglieri comunali,

³⁴ Bertoni, C. «Ex Magazzini e Eataly «È un'opportunità Con museo e mostre resta il tratto culturale»», *Corriere di Verona*, 27 set. 2022.

e implicitamente da molti altri – gli altri attori validano e legittimano l’idea che la sostenibilità economica di FCV sia d’interesse pubblico.

Questa prima considerazione evidenzia l’importanza di guardare le Fob prendendo sul serio le loro argomentazioni di utilità pubblica e di osservarle in dialogo con le azioni effettivamente sviluppate. Indagando i processi di esperienza è possibile tracciare come istanze ed esigenze apparentemente private influenzino le operazioni delle Fob, confermando come non sia possibile pensare le loro azioni come orientate unicamente al perseguimento di fini di pubblica utilità. Ma non è neanche possibile considerare le Fob come organizzazioni composte da due strutture separate che perseguono rispettivamente fini di utilità pubblica e di gestione patrimoniale (Leardini, Rossi e Todesco, 2010): al contrario queste missioni possono entrare in gioco congiuntamente nelle singole azioni delle Fob. Considerando queste azioni nell’arena pubblica vediamo però come anche la valorizzazione e conservazione del patrimonio possano essere legittimate strategicamente e a posteriori dalle Fob. Questi argomenti di pubblica utilità possono arrivare a includere anche le esigenze economiche delle Fondazioni, grazie alla pubblicizzazione di questi bisogni da parte delle Fob e alla legittimazione da parte degli altri attori.

La costruzione interattiva delle azioni delle Fob e della loro pubblica utilità

In secondo luogo, mentre la ricerca ha spesso ritenuto che il valore pubblico delle azioni delle Fob fosse legato unicamente alle finalità, istanze e strategie delle Fob, il caso evidenzia invece come la sua definizione sia il prodotto di più ampi processi in cui anche altri attori – definendo, valutando e criticando la rilevanza pubblica dei singoli interventi e progetti in arene pubbliche (Cefai, 2001, pp. 73–75) – possano influenzare le traiettorie d’azione delle Fob e la loro utilità pubblica.

Anche il caso dei Magazzini Generali a prima vista potrebbe sembrare unicamente derivato dalle intenzioni di FCV. Il progetto finale e il suo valore pubblico sono infatti il risultato di proposte di revisione avanzate da FCV, che gli altri attori hanno avallato senza grandi critiche. Le finalità pubbliche iniziali di restauro dei Magazzini e di creazione di servizi pubblici e culturali, ereditate da FCV con l’acquisto dell’area, sono state progressivamente rimodulate con l’appoggio degli altri attori per giustificare la riconfigurazione del progetto: il Comune in più occasioni ha attestato il pubblico interesse delle proposte di FCV di modificare le destinazioni d’uso di alcuni Magazzini, sulla base della maggiore compatibilità delle nuove funzioni con la conservazione degli edifici; la DRV ha approvato le stesse modifiche sulla base degli stessi argomenti, e sostenendo che comunque le (poche) funzioni culturali insediate permettono di considerare l’intera area come culturalmente rilevante.

Le occasioni in cui le proposte di FCV hanno incontrato resistenza rivelano però la non ovvietà di queste approvazioni e la natura interattiva e sociale di queste revisioni e della loro pubblica utilità. La richiesta di modifica del vincolo nel 2005 è stata rifiutata da SPVR con un silenzio dissenso. Bloccando una trasformazione del progetto che dava più importanza agli usi pubblici e culturali che alla conservazione, SPVR ha indirizzato il progetto e la costruzione di un’utilità pubblica focalizzata sulla tutela dei MG. La presentazione pubblica di Eataly è stata invece oggetto di contestazioni da una mobilitazione che ha criticato i cambiamenti delle destinazioni d’uso e allo stile del restauro; questa opposizione non ha invece portato a trasformazioni del progetto, sia perché giunte a progetto terminato, sia perché il Soprintendente ne ha difeso l’importanza pubblica.

Queste due situazioni di opposizione evidenziano come l’intervento e la sua utilità pubblica non derivino unicamente da FCV, ma anche dalle interazioni con cui altri attori criticano o supportano il progetto. I confini delle azioni delle Fob e la loro utilità pubblica sono così il frutto di processi sociali in cui gli altri attori hanno la possibilità di valutazione, critica e approvazione. Ciò conferma il bisogno di non guardare il valore pubblico delle operazioni delle Fob come un elemento statico definito internamente dalle Fob, ampliando invece lo sguardo ai processi sociali con cui altri attori orientano e indirizzano le attività delle Fob.

L’influenza di grammatiche della vita pubblica sul valore pubblico delle azioni delle Fob

Assumendo che questi processi di valutazione da parte di altri attori nell'arena pubblica possano portare a critiche e resistenze, la lunga serie di ripetute approvazioni e limitate contestazioni alle proposte di FCV diviene sorprendente. Esse vanno lette alla luce dei simboli, significati e stili d'azione culturalmente condivisi che hanno orientato le interazioni e valutazioni dell'utilità pubblica del progetto. Il valore pubblico di un'azione è sì appreso nel corso dell'interazione (Crosta, 2010, pp. 15–16), ma questo riconoscimento non avviene nel vuoto: al contrario, esso si sviluppa in un ambiente culturale in cui grammatiche d'azione e rivendicazione dell'utilità pubblica sono considerate più legittime di altre, limitando i rischi per gli attori di essere delegittimati, squalificati od oggetto di critica. In terzo luogo, quindi, il caso mostra quanto siano influenti e in che modo vengano mobilitate grammatiche della vita pubblica che presumono il valore pubblico delle azioni delle Fob. Questa interpretazione è diffusa nel mondo reale oltre che nella letteratura scientifica, portando gli attori a considerare a priori le Fob come orientate unicamente a perseguire il benessere collettivo e quindi contribuendo alla loro legittimità (Arrigoni, Bifulco e Caselli, 2020, p. 10).

Questa grammatica è alla base della legittimazione pubblica di FCV nel caso dei Magazzini. Molteplici azioni di FCV nel corso del progetto sono state possibili solo grazie alla mobilitazione di questa interpretazione. La vendita dell'area dal Comune a FCV non sarebbe stata possibile se FCV non fosse stata inquadrata pubblicamente attraverso i propri fini istituzionali di utilità pubblica. A conferma della solidità e forza di questa grammatica, essa è stata rispettata anche dalle poche voci critiche all'intervento, che hanno biasimato il progetto e le pubbliche amministrazioni coinvolte, ma hanno evitato di opporsi pubblicamente a FCV.

Questa grammatica è presente nella cultura pubblica locale, ma anche a scala nazionale. Essa struttura non solo le argomentazioni pubbliche in merito alle Fob, ma anche le normative che le riguardano: per esempio con la possibilità, sancita dal Codice dei beni culturali, di stipulare accordi di programma per le Fob che «statutariamente perseguono scopi di utilità sociale»³⁵.

In generale, questa interpretazione di FCV e delle Fob – che sia attivata in buona fede o usata strategicamente per legittimare azioni consciamente orientate ad altri fini – permea e orienta le interazioni sociali di definizione dell'utilità pubblica delle azioni delle Fob. Essa costituisce una linea di base che legittima a priori le azioni delle Fob considerandole come generatrici di effetti pubblici. Da un lato ciò contribuisce, collegandosi al primo punto, a legittimare anche azioni orientate ad altri fini e con altri effetti. Dall'altro, questa grammatica costringe le Fob a giustificare e a dimostrare la pubblica utilità delle proprie azioni attraverso argomentazioni e prove.

Nel contesto locale questa grammatica ha preso una traiettoria peculiare, legata a questo specifico progetto. Nel corso del progetto FCV ha argomentato che le proprie esigenze di sostenibilità economica siano parte dell'interesse pubblico. Grazie al supporto di altri attori locali a questa narrazione e dall'assenza di critiche, questa argomentazione è stata poi ripresa da FCV per legittimare interventi immobiliari nel centro storico di Verona, orientati, come affermato dal presidente di FCV, a «mettere a reddito il patrimonio immobiliare»³⁶. È stata così legittimata l'idea che una Fob possa gestire direttamente e pubblicamente operazioni di trasformazione urbana finalizzate alla massimizzazione dei propri profitti, al di là dei settori d'intervento quali protezione e qualità ambientale, arte, attività e beni culturali, salute pubblica.

Il caso mostra anche come, seppur le Fob godano di ampia legittimità, le loro azioni e argomentazioni di pubblica utilità debbano comunque legarsi e conformarsi alle sensibilità condivise in merito alle specifiche questioni sollevate. Il progetto dei MG ha fatto leva su cambiamenti di sensibilità rispetto al valore pubblico dell'architettura industriale per modificare l'approccio architettonico del progetto. Al lancio del progetto di Polo Culturale a fine anni 90, l'architettura industriale era difesa da parte della Soprintendenza come un patrimonio culturale, da proteggere al pari di altri beni vincolati. Nel 2022 questa interpretazione era ampiamente tramontata, con il suggerimento da parte del Soprintendente di «fare qualche sacrificio materiale facendo salvo lo spirito del luogo» per questi edifici, legandosi ad altre argomentazioni volte a togliere «dal degrado» queste aree. Questo cambiamento di sensibilità, esemplificato dalle posizioni di SPVR, ha facilitato la legittimazione di argomentazioni di utilità

³⁵ art. 121 D.Lgs 42/2004

³⁶ Mazzucco, A. «Presentazione Pubblica del Piano Folin - 25 gennaio 2019». youtu.be/LnB4p181cTQ (Ultimo accesso: 20 Dicembre 2023).

pubblica dell'intervento focalizzate su un riuso meno conservativo degli edifici per evitare il degrado associato all'abbandono.

Le Fob e la dimostrazione della propria pubblica utilità

Queste considerazioni hanno importanti conseguenze sulla comprensione delle Fob. Attraverso una problematizzazione dell'idea di bene pubblico, il saggio offre una visione più complessa delle attività delle Fob e del loro legame con il bene pubblico.

Le operazioni delle Fob appaiono da un lato più articolate di quanto considerato finora in letteratura, con lo sviluppo di azioni orientate non solo al bene pubblico ma anche a fini privati, come la conservazione e la valorizzazione del patrimonio. Allo stesso tempo queste azioni appaiono più influenzate di quanto finora evidenziato da vincoli posti dal proprio contesto d'intervento (Ravazzi, 2016): venendo interpretate dagli altri attori come orientate al bene pubblico, le Fob sono tenute a giustificare e a dimostrare la pubblica utilità delle proprie azioni attraverso l'interazione con e la valutazione critica di altri attori, mobilitando grammatiche della vita pubblica.

La definizione iniziale delle Fob, legata al concetto di filantropia organizzata e all'utilizzo delle proprie risorse per «il bene pubblico» (European Foundation Center, 2016 in Arrigoni, Bifulco e Caselli, 2020, p. 3), può quindi essere rivista in chiave di visibilità e di costruzione interattiva: le Fob sono così organizzazioni che, in questa grammatica della vita pubblica, sono tenute ad agire, argomentare e dimostrare di stare utilizzando le proprie risorse finanziarie per azioni pubblicamente utili. Questo allontanamento da un'interpretazione delle Fob basata sull'assunzione a priori della loro utilità pubblica in favore di una maggiore attenzione alle loro azioni e giustificazioni in processi interattivi permette di comprendere la molteplicità di diverse azioni che esse compiono e la natura interattiva della definizione dell'utilità pubblica, al di là delle intenzioni e argomentazioni. Riconoscendo le possibilità di critica e resistenza alle azioni delle Fob, questo approccio inoltre non dà per scontato il potere delle Fondazioni in queste interazioni ma anzi permette di esplorarlo più in dettaglio attraverso l'indagine della diffusione e accettazione delle grammatiche culturali su cui si basa la loro legittimità a scala locale e nazionale.

Conclusioni

La comprensione delle Fondazioni di origine bancaria si è spesso basata sul «bene pubblico» che esse perseguirebbero. La ricerca ha, tuttavia, scarsamente messo a fuoco questo tema: alcuni hanno assunto a priori la rilevanza pubblica delle Fob con una definizione di bene pubblico esterna alle vicende e ai contesti d'intervento, mentre altri hanno adottato un approccio critico alle azioni delle Fob mettendo in secondo piano come esse siano viste come pubblicamente rilevanti per molteplici attori.

Questo saggio contribuisce al dibattito sulle Fob problematizzando il valore pubblico delle loro attività. Adottando una prospettiva legata alla sociologia dei problemi pubblici (Cefaï, 1996, 2001, 2016) e al pragmatismo (Dewey, 1925, 1927), il saggio si è focalizzato sulle modalità con cui gli attori agiscano e argomentino in un'arena pubblica legata a una situazione vista come d'interesse pubblico, ossia che riguardi non solo gli attori direttamente coinvolti ma una comunità più ampia (Dewey, 1927).

La trasformazione immobiliare dei Magazzini Generali, gestita da Fondazione Cariverona, è stata così indagata come un processo di esperienza intorno al quale si dispiega un'arena pubblica. Sono state esplorate le revisioni progettuali, le prove avanzate a supporto di queste istanze, e le rappresentazioni e valutazioni dell'utilità pubblica dell'intervento.

Il saggio ha messo in luce come le Fob possano legittimare come pubblicamente utili anche azioni orientate alla valorizzazione e la conservazione del proprio patrimonio. Ciò avviene sia attraverso una ricalibrazione dell'idea di utilità pubblica a posteriori, che con la problematizzazione e pubblicizzazione delle esigenze di sostenibilità economica delle Fob. Questo punto evidenzia l'importanza di non ridurre le azioni delle Fob unicamente al perseguimento di fini pubblici, ma anche come le loro argomentazioni di utilità pubblica vadano prese sul serio per comprendere come azioni private possano essere legittimate.

Il saggio ha evidenziato come le azioni delle Fob e la definizione della loro pubblica utilità non siano riconducibili solo alle intenzioni delle Fondazioni, ma che invece esse siano il risultato d'interazioni

sociali in cui altri attori hanno la possibilità di valutazione, critica e approvazione. Ciò conferma il bisogno di ampliare lo sguardo oltre le Fob e di considerare i processi sociali con cui le loro attività vengono orientate e indirizzate da altri attori.

Infine, il saggio ha mostrato come queste interazioni siano permeate e orientate da grammatiche della vita pubblica che attribuiscono a priori un valore pubblico alle azioni delle Fob. Da un lato ciò contribuisce a legittimare le Fob e anche azioni orientate ad altri fini. Dall'altro, questa grammatica vincola le Fob a giustificare e a dimostrare la pubblica utilità delle proprie azioni.

Queste considerazioni suggeriscono una visione problematica delle azioni delle Fob, che risultano più articolate e allo stesso tempo più influenzate dal proprio contesto di quanto finora evidenziato. Esse suggeriscono inoltre di considerare le Fob non tanto come organizzazioni che utilizzano in modo strategico le proprie risorse finanziarie «per il bene pubblico» ma dovendo dimostrare la pubblica utilità delle proprie azioni.

Questi risultati, tratti da un caso estremo (Flyvbjerg, 2006, p. 229) di azione delle Fob, aprono nuove direzioni di ricerca. L'analisi di altri tipi di operazioni da parte di altre Fob, e in altri contesti, permetterà d'indagare in che modo le azioni, la costruzione di un'idea di pubblica utilità e le grammatiche della vita pubblica differiscano dal caso qui preso in esame, costruendo una casistica di riferimento. Visto il loro ruolo nella legittimazione delle Fob, la diffusione e l'influenza di grammatiche della vita pubblica che interpretano le Fob come attori orientati al bene pubblico meritano ulteriori ricerche a scala locale e nazionale. Sarà inoltre interessante indagare altri casi di trasformazione immobiliare guidati da Fob – come le ex OGR a Torino o M9 a Venezia – per esplorare il bilanciamento tra utilità pubblica e gestione patrimoniale, sia nelle azioni che nelle giustificazioni pubbliche.

Riferimenti

- Anheier, H.K. (2001) Foundations in Europe: A comparative perspective, *Foundations*, (August), pp. 34–34.
- Arrigoni, P. (2019) *Esplorare uno spazio interstiziale: le fondazioni di origine bancaria (Fob) italiane come osservatorio sulle élite (1990-2018)*. Tesi di Dottorato. Université Lumière Lyon 2 e Università di Torino.
- Arrigoni, P., Bifulco, L. e Caselli, D. (2020) Perché e come studiare la filantropia: Appunti per un'agenda di ricerca, *Quaderni di Sociologia*, 82(LXIV), pp. 3–23. doi.org/10.4000/qds.3651.
- Belotti, E. e Arbaci, S. (2021) From right to good, and to asset: The state-led financialisation of the social rented housing in Italy, *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(2), pp. 414–433. doi.org/10.1177/2399654420941517.
- Boltanski, L. e Thévenot, L. (1991) *De la justification : les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- Burrioni, L., Ramella, F. e Trigilia, C. (2017) *Fondazioni e sviluppo locale*. Roma: Donzelli editore.
- Busacca, M. e Gelli, F. (2019) Le Fondazioni come agenti di sviluppo nella governance urbana, in *Quarto rapporto sulle città: Il governo debole delle economie urbane*. Bologna: Il Mulino. pp. 189–199.
- Calcagnini, G., Giombini, G. e Perugini, F. (2019) Bank foundations, social capital and the growth of Italian provinces, *Regional Studies*, 53(2), pp. 231–244. doi.org/10.1080/00343404.2018.1455971.
- Caselli, D. e Rucco, F. (2018) La finanziarizzazione del welfare: Social impact investing, fondazioni filantropiche e nuove frontiere di accumulazione capitalistica, *Quaderni di Sociologia*, (76), pp. 57–80. doi.org/10.4000/qds.1905.
- Cefaï, D. (1996) La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques, *Réseaux*, 14(75), pp. 43–66.
- Cefaï, D. (2001) Les formes de l'action collective - Les cadres de l'action collective, in D. Cefaï e D. Trom (eds) *Les formes de l'action collective*. Paris: Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, pp. 51–97.
- Cefaï, D. (2013) L'expérience des publics : institution et rélexivité. Sur la sociologie des problèmes publics 1/2, *EspacesTemps.net*. Available at: www.espacestemp.net/articles/lexperience-des-publics-institution-et-relexivite.
- Cefaï, D. (2016) Publics, problèmes publics, arènes publiques...: Que nous apprend le pragmatisme ?, *Questions de communication*, (30), pp. 25–64. doi.org/10.4000/questionsdecommunication.10704.
- Cefaï, D. e Terzi, C. (eds) (2012) *L'expérience des problèmes publics*. Paris: Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Crociata, A. e Sacco, P.L. (2008) Fondazioni bancarie e sviluppo economico, *Aedon. Rivista di arti e diritto on line.*, 2.
- Crosta, P.L. (2010) *Pratiche. Il territorio è l'uso che se ne fa*. Milano: Franco Angeli.
- D'Albergo, E. e Moini, G. (2017) Depoliticizing Public Action by Politicizing Issues, Practices and Actors. The

- Role of Resilience Thinking in a Program of the Cariplo Foundation, *Partecipazione e conflitto*. doi.org/10.1285/120356609V10I2P381.
- Dewey, J. (1925) *Experience and nature*. New York: Dover Publ.
- Dewey, J. (1927) *The public and its problems*. New York. Swallow Press.
- Dewey, J. (1938) *Logic: the theory of inquiry*. Holt Publishers.
- Dewey, J. e Bentley, A.F. (1949) *Knowing and the known*. Westport, Conn: Praeger.
- Endrici, G. (2001) Le fondazioni di origine bancaria a sostegno di arte e cultura. Modelli e strumenti operativi, *Aedon*, (1), doi.org/10.7390/9351.
- Flyvbjerg, B. (2006) Five misunderstandings about case-study research, *Qualitative Inquiry*, 12(2), pp. 219–245. doi.org/10.1177/1077800405284363.
- Fontana, C. e Larena Faccini, J. (2017) Il sistema integrato di fondi immobiliari e il processo di finanziarizzazione della casa sociale, *ARCHIVIO DI STUDI URBANI E REGIONALI*, (118), pp. 103–129. doi.org/10.3280/ASUR2017-118S06.
- Knott, J.H. e McCarthy, D. (2007) Policy Venture Capital: Foundations, Government Partnerships, and Child Care Programs, *Administration & Society*, 39(3), pp. 319–353. doi.org/10.1177/0095399706298052.
- Leardini, C., Rossi, G. e Todesco, C. (2010) Governance e accountability nelle Fondazioni Bancarie, *Economia Aziendale Online*, 1(4). doi.org/10.4485/ea2038-5498.81-95.
- Lichterman, P. e Cefaï, D. (2009) The Idea of Political Culture, in R. Goodin e C. Tilly (eds) *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, pp. 392–414. doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199270439.003.0021.
- Moscariello, N. (2012) The Italian banking foundations during the financial crisis: Some thoughts on corporate governance and accounting issues, *Corporate Ownership and Control*, 10(1), pp. 547–556. doi.org/10.22495/coev10i1c5art6.
- Quéré, L. (2002) La structure de l'expérience publique d'un point de vue pragmatiste, in D. Cefaï e I. Joseph (eds) *L'héritage du pragmatisme: conflits d'urbanité et épreuves de civisme. Colloque Cultures civiques et démocraties urbaines*, La Tour d'Aigues: Aube, pp. 166–205.
- Ravazzi, S. (2016) Philanthropic Foundations and Local Policy Making in the Austerity Era: Does Urban Governance Matter?, *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, 14(4), pp. 917–935. doi.org/10.4335/14.4.917-935(2016).
- Rebaglio, A. (2013) Le fondazioni bancarie e il sostegno all'impresa non profit culturale giovanile, *Economia della Cultura*, (2), pp. 123–128. doi.org/10.1446/74576.
- Rigon, A. e Sbeti, F. (2006) Le fondazioni di origine bancaria per lo sviluppo territoriale, *Urbanistica Informazioni*, 209, pp. 6–7.
- Rigon, A. e Sbeti, F. (eds) (2007) *Fondazioni, politiche immobiliari e investimenti nello sviluppo locale*. Venezia: Fondazione di Venezia.
- Vecchietti, S. e Cosmi, V. (2006) I progetti delle Fondazioni bancarie per le città, *Urbanistica Informazioni*, 209, p. 5.
- Vignolo, A. (2014) Magna Verona, magna!, *ArchitettiVerona*, pp. 11–13.
- Yin, R.K. (2009) *Case Study Research: Design and Methods*. SAGE.
- Zask, J. (2002) Ethiques et politiques de l'interaction. Philosophie pragmatiste du self-government, in D. Cefaï e I. Joseph (eds) *L'héritage du pragmatisme: conflits d'urbanité et épreuves de civisme. Colloque Cultures civiques et démocraties urbaines*, La Tour d'Aigues: Aube, pp. 135–165.