

Sandro Amorosino

(ordinario di diritto dell'economia – Università di Roma – La Sapienza)

Le fondazioni culturali “di origine” o “a vocazione” politica*

- SOMMARIO:
1. *Il fenomeno della diffusione di fondazioni culturali “a valenza politica”.*
 2. *La distinzione tra fondazioni “di origine” politica e “a vocazione” politica e le ragioni, diverse, della loro diffusione.*
 3. *La funzione surrogatoria e compensativa svolta dalle fondazioni “a vocazione” politica nel sistema politico-istituzionale italiano.*
 4. *Profili giuridici del finanziamento privato delle fondazioni culturali “a valenza politica”.*
 5. *Tipologie di finanziamento pubblico: in particolare il riconoscimento della qualifica di istituzioni culturali, ai fini dell'accesso ai finanziamenti del Ministero per i Beni e le Attività Culturali.*
 6. *Il parere ministeriale nel procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica alle fondazioni culturali (comprese quelle “a valenza politica”).*

* Contributo al XVIII Congresso italo-spagnolo dei professori di diritto amministrativo, Bologna 27-29 maggio 2010. Ringrazio vivamente le Dottoresse Angela Benintende e Cristina Dattolo, della Direzione Generale per i Beni Librari e gli Istituti Culturali del Ministero per i Beni e le Attività Culturali per la cortese disponibilità e la preziosa collaborazione nel reperimento di atti e documenti. Il testo, naturalmente, rispecchia solo le opinioni dell'autore.

1. Molte fondazioni – con particolare rilievo quelle di origine bancaria¹ – operano in Italia nel campo culturale²; solo alcune – tuttavia – sono fondazioni culturali³ in senso proprio, in quanto la finalità culturale costituisce l'imprescindibile requisito della loro utilità sociale⁴.

Nell'ambito della *species* fondazioni culturali si sono venute diffondendo negli ultimi decenni, e moltiplicando negli ultimi anni, quelle a più o meno marcata connotazione politica. Il rapporto tra l'istituto fondazionale e questa dimensione *lato sensu* politica è relativamente recente in Italia, a differenza – ad esempio – che in Germania, dove le *stiftung* hanno “affiancato”, nella seconda metà del '900, i grandi partiti – all'origine CDU, CSU e SPD – svolgendo una funzione ad essi complementare, anche ai fini del loro finanziamento indiretto⁵.

Se questo è il dato di fatto, il *fenomeno di realtà* (per usare la terminologia di Irti) occorre porsi una duplice domanda:

- qual'è la ragione politologica del crescente, rapido “fiorire” di fondazioni politiche;
- come il fenomeno può assumere significato giuridico⁶.

¹ Sulle quali sia consentito il rinvio a S. Amorosino, *Le fondazioni di origine bancaria tra potere pubblico e autonomia privata* in *Diritto & Economia*, Napoli 2009, p. 15 ss.

² In tema v. da ultimo M. Cammelli, *Attività e beni culturali: interventi, regime, problemi*, relazione al XVIII Congresso italo-spagnolo dei professori di diritto amministrativo *Forme private e interessi generali: quale ruolo per le fondazioni*.

³ v. M. Demarie, *Le fondazioni culturali in Italia: profili organizzativi* in AA.VV., *Il problema delle Fondazioni*, Roma 2005 (Atti del Convegno organizzato dall'Accademia dei Lincei il 1-2 aprile 2004).

⁴ v. per tutti F. Galgano, voce *Fondazione – I Diritto civile* in Enc. Giur. Treccani, vol. XIV, Roma 1989.

⁵ v. in tema E. Cheli, *Spunti per una nuova disciplina in tema di finanze dei partiti* in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. II, p. 137 ss.. Nel saggio – dopo aver richiamato il modello tedesco delle “fondazioni da affiancare ai partiti e destinate ad operare come centri collettori di risorse private” – si accenna alla proposta di legge n. 1995 (redatta da chi scrive), presentata alla Camera dei Deputati il 1 agosto 1984 dall'on. Valdo Spini “Disciplina dell'attività e del finanziamento dei partiti”, che preveggentemente si proponeva di dare regole al rapporto tra denaro e politica.

⁶ v. N. Irti, *Significato giuridico dell'effettività* (testo della lezione magistrale tenuta all'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, il 19 maggio 2009), Napoli 2009.

2. Per rispondere in modo sufficientemente preciso alle due domande è indispensabile, pregiudizialmente, mettere a fuoco, ed articolare, la locuzione generica “fondazioni politiche” e, poi, soffermarsi brevemente sull'appartenenza alla *species* delle fondazioni culturali.

Anche ad un primo esame del “fenomeno di realtà” la locuzione “fondazioni politiche” si rivela, se non una sintesi verbale, quantomeno *polisensa*, in quanto – al di là del tratto che le accomuna, l'avere un substrato in senso lato politico – esse si suddividono, schematizzando, tra:

I) le fondazioni essenzialmente istituite per sviluppare studi e ricerche su particolari tematiche, o periodi, o personaggi politici, a scala nazionale o regionale/locale. Naturalmente gli studi e le ricerche, essenzialmente storico-politici o storico-sociali non sono rivolti soltanto allo studio del passato – spesso propiziato dal conferimento alla fondazione di archivi documentali o biblioteche – ma riguardano anche l'attualità o l'elaborazione di scenari futuri. Tra i tanti esempi si possono richiamare le fondazioni Nenni e Rosselli, l'Istituto Gramsci, l'Istituto Sturzo;

II) le fondazioni che pongono al centro della loro attività l'elaborazione di studi, proposte e progetti a più immediata valenza politica, su temi d'attualità o su prospettive di medio periodo, sui quali sollecitano la “presa in carico” da parte della classe politica (ad esempio: l'integrazione degli immigrati o il Mezzogiorno). E' su questo versante che si è registrato di recente il più rapido incremento quantitativo.

Per comodità espositiva possiamo qualificare le fondazioni *sub* I) di “origine politica” e quelle *sub* II) “a vocazione politica”.

Naturalmente come tutte le schematizzazioni anche questa è imprecisa perché esistono fondazioni che abbinano la ricerca storica alle attività di elaborazione e proposta politica ed hanno duplice qualificazione.

La suddivisione tra fondazioni “di origine” o “a vocazione politica” è utile per rispondere alla domanda sulle ragioni della loro crescente diffusione.

La ragione di fondo della diffusione delle fondazioni “di origine politica” è sostanzialmente di tipo storico memorialistico. La promozione di studi e ricerche è volta a diffondere la conoscenza – e perciò stesso la *memoria* – di vicende, luoghi e protagonisti della scena politico-sociale dell’Italia contemporanea. Si va così – sempre esemplificando – dall’Istituto per la storia del Movimento di Liberazione, a fondazioni che ricordano protagonisti oggi un po’ dimenticati: come Giulio Pastore (fondatore nel 1947 del sindacato cattolico, la CISL) o Anna Kuliscioff (antesignana dell’emancipazione femminile nel riformismo socialista milanese d’inizio 900), o Amadeo Bordiga (uno dei fondatori del partito comunista, poi estromesso dai seguaci dell’ortodossia staliniana). La conservazione della memoria e la fondazione, su di essa, di analisi e riflessioni attuali sono essenziali, soprattutto in società “liquide” e “distratte” come le nostre.

Non v’è dubbio che le fondazioni di questo tipo siano ascrivibili alla *species* delle istituzioni culturali, il che è il presupposto del loro entrare in relazione con i pubblici poteri, al duplice fine del riconoscimento della personalità giuridica e dell’accesso a varie forme di ausilio patrimoniale (v. *infra*).

La ragione della crescente diffusione di fondazioni “a vocazione politica” è, palesemente, la perdita di funzione, in Italia, dei partiti come luoghi di elaborazione sia di strategie politiche generali che di proposte su singole tematiche. A questo *isterilimento* si accompagna la constatazione della dequotazione degli organi dei partiti anche come luoghi di dibattito politico ordinario. Conseguentemente anche le tradizionali correnti dei partiti sono non riproponibili e generalmente malviste.

Le fondazioni “a vocazione politica” appaiono, dunque, luoghi di dibattito ed elaborazione strategica, generale o tematica, *surrogatori* dei partiti e delle correnti, che si presentano in veste culturale ma – con evidente ambiguità – anche come centri di aggregazione politica.

Tale ambiguità non ne fa, tuttavia, venire meno il carattere culturale, a condizione che vi sia produzione di cultura politica, cioè l’“accumulazione” di proposte e “materiali” idonei a comporre strategie politiche.

3. Il fenomeno in sé, e le cause, della diffusione di fondazioni “politiche” non sono privi di rilevanza giuridica, da più angolazioni, se si segue il metodo scientifico che ci viene da M.S. Giannini: “*trarre il sistema dal reale*” (sociologico, politologico, economico) – come l’ha icasticamente sintetizzato Cassese⁷ – sempre, però, utilizzando le categorie del giuridico⁸. E, dunque: quali sono le riflessioni propriamente giuridiche che possono trarsi dal fenomeno e dalla sua diffusione.

La *prima* è di tipo sistemico ed attiene al sistema politico-istituzionale: analogamente a quanto accade negli Stati Uniti i partiti, nonostante qualcuno conservi un consistente apparato, si stanno evolvendo, o involvendo (qui non rileva), verso l’essere aggregazioni in funzione elettorale, nelle quali hanno assunto un peso determinante i potentati locali, che sono fondati soprattutto sul controllo di amministrazioni regionali e locali e di società, pubbliche o miste, che gestiscono pubblici servizi. A fronte di questi “cacicchi”, a meno di *leadership* nazionali carismatiche, gli organi dirigenti nazionali non sempre riescono a svolgere un ruolo di direzione politica forte.

La conseguenza è che – alla luce di questa “mutazione” – la qualificazione dei partiti come pubblici poteri, realisticamente formulata⁹ all’inizio degli anni 80 del ‘900, deve essere necessariamente ripensata, in quanto non può più essere riferita ai tradizionali partiti-apparato, ma essenzialmente alle persone poste ai vertici – rispettivamente nazionale e regionale/locale – delle

⁷ S. Cassese, *Il mondo nuovo del diritto*, Bologna 2008, p. 46.

⁸ M.S. Giannini, *Lezione dottorale* in occasione del conferimento della laurea *ad honorem* in giurisprudenza da parte dell’Università di Bologna, in AA.VV., *Giornate di studi in onore di M.S. Giannini* (12-13 maggio 1997), SPISA, Bologna 1997.

⁹ M.S. Giannini, *Introduzione al diritto costituzionale*, Roma 1983.

istituzioni, nelle quali si concentra il potere di decisione pubblica (iniziando dalla designazione degli eligendi in Parlamento).

Le ricadute sulle fondazioni “a vocazione politica” dell’accennata mutazione del sistema politico-istituzionale sono molteplici.

Al pari di alcune associazioni (come l’AREL, fondata dal compianto Nino Andreatta, o ASTRID, promossa da F. Bassanini) molte fondazioni – per fare solo qualche esempio: Donat Cattin, Craxi, Italianieuropei (promossa da M. D’Alema), MezzogiornoEuropa (a suo tempo promossa dal Presidente della Repubblica, Napolitano), FareFuturo (promossa dal Presidente della Camera, Fini) – oltre ad essere luoghi di dibattito politico tra esponenti della medesima area interna a un partito, nonché di incontro tra esperti ed intellettuali “di area” ed esponenti politici, sono anche, sempre più spesso, promotrici di relazioni e collaborazioni tra fondazioni di “derivazione politica” anche molto lontana (ad esempio: i seminari di formazione politica organizzati congiuntamente ad Asolo, nel Veneto, da Italianieuropei e FareFuturo o il convegno sul tema del Mezzogiorno organizzato assieme – a Napoli – da MezzogiornoEuropa e Farefuturo).

Da queste esemplificazioni appare evidente il ruolo, oltre che *surrogatorio* delle sedi di dibattito interno ai partiti, anche *compensativo* svolto dalle fondazioni “a vocazione politica” nella tessitura di rapporti politico-culturali tra esponenti di parti politiche in apparenza inconciliabili. Compensativo nel senso che tale *funzione* rende queste fondazioni una sorta di “stanze di compensazione” del sistema politico, tanto più utili in quanto nel bipolarismo all’italiana sembrano prevalere meccanismi esasperatamente divisivi¹⁰. La metafora sembra appropriata perché – si ricorda – nel diritto dei mercati finanziari le stanze di compensazione sono le strutture giuridiche nelle quali si regolano ed equilibrano gli scambi e le reciproche posizioni.

¹⁰ In tema v., da ultimo, E. Galli della Loggia, *Tre date nella storia d’Italia*, Bologna 2010, Cap.I.

Fuor di metafora: tra le fondazioni maturano scambi politici e possibili convergenze politicamente equilibrate.

Sono anche da segnalare, da ultimo, iniziative a trasparente (pur se formalmente denegata) valenza politica che scelgono l'istituto fondazionale, compiendo una traiettoria inversa rispetto a quella sin qui descritta.

Le fondazioni finora citate sono nate tutte “dall'interno” dei partiti, e si proiettano formalmente all'esterno per non riprodurre il correntismo tradizionale e per promuovere lo scambio con la società civile e con altre fondazioni “politiche”. Vi sono, invece, casi in cui la fondazione è un *veicolo giuridico* per introdurre “dall'esterno” nel sistema, in forma mediata o dissimulata, nuove piattaforme di aggregazione politica (ad esempio: Italia Futura, promossa da Montezemolo). Anche questo fenomeno inverso – dall'esterno verso l'interno – mostra che il “veicolo fondazione” è attualmente preferito, rispetto alla screditata forma partito (anche perché consente, ove necessario, rapide ritirate sul terreno strettamente culturale).

4. Veniamo al *secondo* profilo giuridicamente rilevante.

Al di là delle funzioni sistemiche – surrogatoria e compensativa – si pone per le fondazioni “a vocazione politica” la delicata questione dei finanziamenti, privati e pubblici.

Iniziamo dai finanziamenti privati.

E' facilmente intuibile che uno dei motivi del ricorso allo strumento fondazionale è costituito dalla possibilità di sottrarre i rapporti con i possibili finanziatori al regime, ed alle limitazioni, dei finanziamenti ai partiti politici¹¹. A differenza dei partiti le fondazioni culturali – soprattutto se non chiedono di attingere a finanziamenti pubblici (statali o regionali/locali) – non hanno l'obbligo di ostensione delle loro fonti di provvista.

¹¹ In tema di finanziamento dei partiti v. per tutti E. Rossi, voce *Partiti politici* in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. V, Milano 2006 e R. Borrello, voce *Partiti politici* in *Il diritto. Enciclopedia giuridica*, vol. 10, Milano 2007.

Di conseguenza per i contributori privati è molto più comodo erogare finanziamenti ad una fondazione privata, che ha forma culturale, perché non espone a forme di pubblicità ed è anche più “redditizio” in termini di rafforzamento dei rapporti con il *leader* politico “di riferimento”.

Tutto ciò pone alle fondazioni “a vocazione politica” il problema ineludibile di darsi, nello statuto o in appositi regolamenti, una specifica *autoregolamentazione* delle forme di finanziamento.

Già più di vent’anni fa Pietro Rescigno¹² – con Galgano tra i massimi studiosi del tema – sottolineava l’importanza di disciplinare i profili della gestione finanziaria delle fondazioni, che per quanto riguarda queste figure soggettive attengono essenzialmente alle entrate (poiché non essendo fondazioni di erogazione non vi sono beneficiari).

In quanto formazioni sociali intermedie le fondazioni politiche debbono valorizzare la loro *autonomia privata* per rendere trasparenti l’organizzazione e le attività.

Ciò vale sia per quanto concerne i *Zustifter* – i sostenitori diretti – sia per gli affidamenti di commesse di ricerca o di attività finanziarie, che possono alimentare le risorse finanziarie fondazionali (affidamenti che possono essere propiziati, direttamente o indirettamente, dalla loro natura).

La contiguità con il potere politico impone, infatti, gestioni finanziarie rigorose, in assenza delle quali potrebbe esser prestato il fianco alle invasive ingerenze di procuratori della Repubblica in cerca di visibilità mediatica alla caccia di finanziamenti “trasversali” ai partiti.

5. Veniamo ai finanziamenti pubblici, i quali – per evidenti motivi – sono ancora più delicati.

¹² P. Rescigno, *Le fondazioni: prospettive e linee di riforma* (1989) ora in Id., *Persona e comunità*, III (1988-1999), Padova 1999, p. 257 ss.

Le fonti di essi possono essere di provenienza genericamente pubblica, o – invece – di provenienza specifica, dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali.

Sul primo versante – si pensi, ad esempio, a finanziamenti regionali – è indispensabile che essi vengano erogati all’esito di procedure di evidenza pubblica, sulla base di articolati progetti di ricerca o di attività, e che il loro impiego nella realizzazione delle attività o nell’esecuzione dei progetti sia puntualmente rendicontato.

Ciò al fine di prevenire, o almeno attenuare, i possibili sospetti di favoritismo politico.

Sul secondo versante anche le fondazioni “politiche”, appartenendo alla più ampia *species* di quelle culturali, possono aspirare a ricevere i contributi ordinari dello Stato quali *istituzioni culturali*, ai sensi della legge 17 ottobre 1996 n. 534.

A questo fine la legge prevede, all’art. 2, una serie di requisiti il cui possesso è indispensabile ai fini dell’inserimento nella Tabella delle istituzioni culturali (che viene aggiornata ogni tre anni): dalla personalità giuridica; al non avere fini di lucro; all’aver promosso in modo documentato, per almeno un triennio, in modo continuativo, attività di ricerca e di elaborazione culturale documentata e fruibile; al disporre di un rilevante patrimonio bibliografico o archivistico o anche audiovisivo; allo svolgimento di servizi collegati all’attività di ricerca; all’organizzazione di convegni, mostre e manifestazioni di valore scientifico e culturale; allo svolgimento di un’attività editoriale o di promozione di pubblicazioni; alla programmazione almeno triennale delle attività (sostanziata da un adeguato piano finanziario); alla presentazione dei conti consuntivi annuali, approvati dagli organi competenti; alla disponibilità di una sede adeguata.

Mediante circolari ministeriali (in particolare la n. 16/2002) sono stati specificati i requisiti richiesti per l’inserimento nella Tabella, relativi: alla

documentazione delle attività svolte, ai programmi pluriennali in corso, ai bilanci consuntivi e preventivi, alle strutture logistiche ed alla disponibilità di una consistente dotazione patrimoniale.

L'iscrizione nella Tabella, valida per un triennio, è deliberata da un'apposita Commissione ministeriale, la quale – in ragione della scarsità di fondi – procede alla individuazione preventiva di parametri per la selezione delle domande.

Quella della Commissione è, dunque, un'attività non di mero accertamento del possesso dei requisiti generici indicati dalla legge, ma di predeterminazione, in certa misura discrezionale, di parametri qualitativi elevati e di successivo riscontro della rispondenza delle fondazioni richiedenti il finanziamento ministeriale ai parametri prefissati.

6. Alla qualificazione come istituzioni culturali si collega anche il problema del procedimento di riconoscimento della personalità giuridica alle fondazioni culturali in genere (e “politiche” in particolare).

Si ricorda che con DPR 10 febbraio 2000, n. 361 e' stato emanato il regolamento delegificante (previsto dalla legge n. 59/1997) di semplificazione dei procedimenti di riconoscimento delle persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto¹³.

L'art. 1, comma 10, del DPR dispone che con decreto del Ministro per i Beni e le Attività Culturali, sentito il Ministro dell'Interno, sono determinati i casi in cui il riconoscimento delle persone giuridiche che operano nelle materie di competenza del Ministero e' subordinato al preventivo parere di tale amministrazione.

¹³ In tema v. per tutti A. Zoppini, *Prime osservazioni sistematiche sulle riforma del riconoscimento delle persone giuridiche private* in AA.VV., *Il riconoscimento delle persone giuridiche*, a cura di M.V. De Giorgi, G. Ponzanelli, A. Zoppini, Milano 2001.

Il Ministero ha proceduto con DM 7 maggio 2002 ad individuare sia i casi in cui il riconoscimento delle persone giuridiche e' subordinato al preventivo parere, sia i criteri di valutazione ai fini del rilascio del parere stesso.

In concreto: è subordinato al parere ministeriale favorevole il riconoscimento della personalità giuridica delle associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato, senza fine di lucro, che svolgono attività nelle materie di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali o che, comunque, sono detentrici a qualsiasi titolo di archivi, di biblioteche o di raccolte di opere di interesse culturale.

I parametri per il rilascio del parere favorevole sono:

- a) lo svolgimento di un'attività continuativa di ricerca ed elaborazione culturale nelle materie di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali;
- b) la detenzione a qualsiasi titolo di archivi, di biblioteche o di raccolte di opere di interesse culturale, fruibili dal pubblico;
- c) il possesso di un patrimonio adeguato alla realizzazione dello scopo.