

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Il ruolo delle Fondazioni culturali in Italia ed in Europa

Roma, 1 ottobre 2003

a cura di Daniela Bolognino

Il 3 ottobre 2003 si è tenuto a Roma il Convegno di studio organizzato dall'Istituto Luigi Sturzo sul tema: "Il ruolo delle Fondazioni culturali in Italia ed in Europa". I lavori della giornata sono stati suddivisi in due sessioni:

I sessione: **Le Fondazioni culturali tra ricerca, tutela e valorizzazione.**

Moderatore: Tommaso Edoardo Frosoni (Università di Sassari).

Interventi di: Livia Barberio Corsetti (Consiglio di Stato), Giuseppe Parlato (Fondazione Ugo Spirito), Marco Demarie (Fondazione Giovanni Agnelli), Dante Corsi (Ciriec).

II sessione: **Fondazioni culturali e società civile.**

Moderatore: Sergio Belardinelli (Università di Bologna).

Interventi di: Claudio Leonardi (Fondazione Ezio Franceschini), Fabio Ferrucci (Università del Molise), Rupert Strachwitz (Maecenata Institute, Berlino), Fabio Roversi Monaco (Fondazione Carisbo), Arturo Iannaccone (Agenzia per le Onlus).
Conclusioni: Gerardo Bianco (Presidente Aici).

I sessione: **Le Fondazioni culturali tra ricerca, tutela e valorizzazione.**

Le problematiche trattate nella sessione "Le fondazioni culturali tra ricerca, tutela e valorizzazione" hanno avuto ad oggetto:

- la separazione dei termini tutela e valorizzazione nel Titolo V, parte seconda, della Costituzione;
- le fondazioni quali persone giuridiche di diritto privato;
- la normativa del codice civile e le varie tipologie di fondazioni;
- le risorse economiche ed l'autonomia delle fondazioni.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

A fronte dell'art. 9 Cost., dal quale si potrebbe ricavarne la prospettiva d'organizzazione culturale unitaria, il nuovo Titolo V, parte seconda della cost., riserva "la tutela dei beni culturali" alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. s) e "la valorizzazione" degli stessi alla potestà legislativa concorrente delle Regioni (art. 117, comma 3, cost.). I termini "tutela" e "valorizzazione" potrebbero dunque camminare disgiuntamente, ma la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 94/2003, sdrammatizza tale sdoppiamento, in quanto questo non prevede una separazione, bensì una cooperazione e collaborazione tra centro e periferia (Frosini). La chiave di volta della interpretazione dei due concetti, che sembrano separati, diviene il principio di sussidiarietà orizzontale (Frosini).

La separazione dei termini tutela e valorizzazione nel Titolo V, parte seconda della Costituzione

D'altra parte il nuovo testo costituzionale non poteva probabilmente essere formulato in modo diverso perchè negli ultimi anni vi era stata una forte dilatazione delle competenze delle Regioni e degli Enti locali, nonché un'apertura alla partecipazione dei privati: di tali progressi si doveva tener conto.

La tutela e la valorizzazione sono spesso incrociate tra di loro e, se da un lato la Costituzione prevede la separazione legislativa, con riferimento dall'altro alle funzioni amministrative si segue il principio di sussidiarietà (Barberio Corsetti).

Il passaggio da una amministrazione autoritativa produttrice di atti ad una amministrazione erogatrice di servizi ha portato l'amministrazione a non assumere da sola le decisioni, ma a prevedere la concertazione con i soggetti interessati, questo in ogni settore; dunque, anche le fondazioni culturali divengono interlocutori qualificati della P.A. (Barberio Corsetti). Le norme prodotte, però, non tengono nella dovuta considerazione la partecipazione dei privati (e dunque delle fondazioni).

Le fondazioni quali persone giuridiche di diritto privato

Oggi, dopo l'intervento della Corte Costituzionale, non si può non tener conto del fatto che le fondazioni siano persone di diritto privato con cui occorre anche prevedere una concertazione (Barberio Corsetti).

Nelle sentenze n. 300 e 301 del 2003 (pur essendo tali sentenze specificamente rivolte alle fondazioni bancarie sono concettualmente estensibili a tutti i tipi di fondazione) (contro: Corsi), la Corte Costituzionale ha affermato che le fondazioni ricadono nella materia dell'ordinamento civile (ciò può asciugare il problema della separazione tra tutela e valorizzazione), e sono equiparate alle persone giuridiche di diritto privato (ciò valorizza il principio di sussidiarietà orizzontale). Sulla base di queste due considerazioni si afferma la necessaria riduzione della partecipazione, negli organi di indirizzo delle fondazioni, di componenti degli enti locali (Frosini).

Il nostro codice civile ha una normativa stringata ed insufficiente a ricomprendere i vari tipi di fondazioni che si sono sviluppate (Barberio Corsetti). Con riferimento alla legislazione ordinaria sulle fondazioni, questa ci dona un

Normativa del codice civile e varie tipologie di fondazioni

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

panorama confuso e frastagliato e lo è ancor di più rispetto alle previsioni costituzionali (Frosini).

Le fondazioni si riferiscono ad un personaggio politico, agli antichi istituti culturali ed a personaggi della cultura. Sono tre tipologie diverse, ma che trattiamo unitariamente per un punto in comune: la presenza di un archivio e/o di una biblioteca. Le fondazioni che tutelano beni archivistici e bibliografici sostengono costi molto elevati, in quanto hanno del materiale da conservare. Ci si interroga dunque su quale sia il loro futuro con riferimento alla tutela ed alla valorizzazione. L'Archivio Centrale dello Stato, se può tutelare ciò che conserva, non può svolgere un'azione di valorizzazione; questa è un'attività che possono svolgere i privati. Per valorizzazione si intende la promozione di studi, di convegni, di mostre. Le istituzioni culturali hanno questa composizione: tutela, valorizzazione, ricerca e pubblicazioni. Ciò comporta degli oneri: borse di studio, seminari, costi di personale (Parlato).

Un'importante testimonianza in questo campo viene fornita dalla fondazione G. Agnelli. In Italia si deve introdurre un modello di fondazione moderna dedita ad interventi di pubblica utilità, dotata di un capitale iniziale, di un patrimonio con uno scopo, (per la Fondazione G. Agnelli lo scopo è quello di garantire l'operatività della fondazione). In Italia le fondazioni o sono con patrimonio iniziale, ma non sono operative; o sono operative, ma non sono dotate di un patrimonio sufficiente per la loro operatività. La fondazione Agnelli sostiene dei progetti di ricerca con gruppi di lavoro con personale non dipendente universitario per aiutare l'avanzamento della teoria e dell'utilizzazione (Demarie).

Un problema serio e destinato a non migliorare nel tempo, per le fondazioni, sono le risorse finanziarie (Demarie, sul punto anche nella seconda sessione: Bianco, Belardinelli, Iannaccone, Leonardi, Roversi Monaco). Ciò ci riporta automaticamente alla tematica della indipendenza ed all'autonomia (Parlato). Si pone infatti un problema di competizione nelle risorse: lo Stato si ritira e non è chiaro come ripartire il poco che rimane ed anche rivolgersi alle Università per i finanziamenti non è una soluzione del problema, perché anche loro hanno necessità di finanziamenti (Demarie).

Se vogliamo che le fondazioni siano indipendenti e terze non dobbiamo farle dipendere dal finanziamento di una amministrazione perché questo intacca automaticamente la loro autonomia. L'intervento sussidiario dello Stato deve dare preferenza fiscali e vari apparati, per procurarsi da sole i fondi necessari. Per esempio, immaginare che il turismo, che si regge anche sui musei, possa dare loro dei contributi, non è irragionevole (Barberio Corsetti).

*Risorse
economiche ed
autonomia
delle fondazioni*

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Occorre però ricordare che il privato si interessa ad una fondazione se ha un ritorno economico, ma bisogna anche salvaguardare l'identità culturale della fondazione, puntare su biblioteche specializzate, sull'informatizzazione, cambiando anche le convenzioni con i Ministeri per le pubblicazioni (Parlato). Con riferimento alla sussidiarietà orizzontale, per i beni culturali, l'intervento di gestione dei beni culturali pubblici potrebbe finire per divenire un appalto piuttosto che un intervento per valorizzare chi è portatore di posizioni culturali alternative di una democrazia pluralista (Corsi).

Occorre cercare di invogliare le donazioni private a favore delle biblioteche e delle fondazioni culturali e la legge finanziaria del 2004 dovrebbe portare più denaro alle fondazioni (Sicilia).

II sessione: **Fondazioni culturali e società civile.**

Il termine società civile risale ad Hegel. Gli istituti culturali italiani cercano di divenire una corporazione, ma senza risultati. Il motivo di tale debolezza è che le fondazioni devono generare professionisti ed in Italia non vi riescono (Leonardi).

Gli istituti e le fondazioni culturali sono di natura variegata, tanto da sembrare una palude girondina dove c'è un po' di tutto (Leonardi). Quando si parla di rapporto tra fondazioni culturali e società civile si fa riferimento ad una vasta area: protezione civile, assistenza ai disabili, finanziamento di studi e ricerche della varie patologie (Iannaccone).

Occorre una coscienza storica per andare avanti, consapevoli del fatto che gli istituti culturali devono fornire la conoscenza dei loro patrimoni; non si può solo archiviare il proprio materiale, ma occorre digitalizzarlo perché si tratta di un bene comune e deve essere messo a disposizione di tutti (Iannaccone, Bianco).

La cultura è promozione culturale, bisogna avere un gruppo di ricercatori e non fare solo un'attività convegnistica (Leonardi).

Lo svolgimento di tali attività, però, comporta il dispendio di capitali, più o meno ingenti, ma nella situazione attuale, l'accesso al mercato potrebbe essere un rischio, perché bisogna realmente interrogarsi sul modo con cui il privato si accosta alle fondazioni (Roversi Monaco).

Tutte le strutture di assistenza sono nate come forma spontanea della società civile, e, come tale, ciò che proveniva dalla società veniva, in origine, guardato con sospetto. Con riferimento alla normativa del codice civile, si evince un chiaro intento di controllare le fondazioni, che, per circa cento anni, sono state sottovalutate

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

e compresse. Solo in seguito la mentalità è cambiata, riscontrando però una totale incapacità di fissare bene dei punti di riferimento (es.: il Ministro Sirchia propone le fondazioni quale struttura organizzativa per la risoluzione di alcuni problemi, ma in realtà non sono adatte; ed ancora le Università hanno scritto degli statuti per cui le fondazioni divengono un mezzo per avere delle cariche) (Roversi Monaco).

Fissare regole rigide per le fondazioni è un errore: la disciplina delle fondazioni deve rimanere in capo allo Stato, perché si tratta di organismi di diritto civile, certo ciò non significa che le Regioni non abbiano voce in capitolo. Innegabile che le fondazioni siano un mezzo utile per la risoluzione di problemi della collettività, ad es. per combattere, attraverso la promozione della ricerca, le grandi malattie del nostro tempo. Ciò che riesce più complicato è la ricerca dei fondi per le fondazioni culturali (Roversi Monaco).

Nel chiedersi quale sia la percezione che le fondazioni hanno della propria *mission* all'interno della società civile emerge che manca in realtà una cultura delle fondazioni (Ferrucci, Roversi Monaco).

Oggi le fondazioni non nascono più solo per iniziativa dei singoli, ma anche ad opera di gruppi di cittadini: cresce dunque la rilevanza degli aspetti relazionali. Si è sottolineato che le fondazioni non rispondono alla società civile ed alla comunità locale in cui operano e non cercano di coinvolgere la collettività, mentre sarebbe opportuno alimentare il pluralismo culturale all'interno della società (Ferrucci).

In una società che promuove l'autonomia e la libertà delle persone, dove vi è il senso del bene comune le fondazioni devono occupare una posizione privilegiata ed ancor di più occorre garantirle in un momento in cui c'è questo deficit di risorse (Belardinelli). Si devono facilitare le procedure per la creazione di fondazioni. L'aspetto delle risorse deve essere preso come un impegno da parte del legislatore. Dobbiamo far crescere i corpi intermedi perché la politica non riesce a dare tutte le risposte (Iannaccone).

R. G. Strachwitz, direttore del Maecenata Institut di Berlino, ha poi fatto un quadro della situazione delle Fondazioni in Germania.

Le fondazioni in Germania sono caratterizzate dalla presenza di un patrimonio destinato alla realizzazione di uno scopo stabilito dal fondatore. Esse sono state integrate dallo Stato moderno e soggette, quali gruppi intermedi, al suo controllo (come teorizzato da Hegel e Savigny).

Il numero di fondazioni in Germania è molto elevato (circa 12.000), nate, per la maggior parte, dopo il 1945 (le più grandi sono: la fondazione Bertelsmann, la

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Fondazione Bosch e la Fondazione Koeber, fondate ad opera di privati e la Fondazione Volkswagen e la Deutsche Bundesstiftung Umwelt, fondate dallo Stato).

La maggior parte delle fondazioni però è di piccole dimensioni, dunque, non essendo obbligate a presentare un bilancio, non si hanno notizie approfondite sulle loro disponibilità patrimoniali.

Oltre alle fondazioni pubbliche e private, vi sono molte sono fondazioni di diritto ecclesiastico perché le chiese godono di una particolare autonomia, che favorisce la crescita di questi enti.

Anche in Germania vi è un problema di finanziamento delle fondazioni e, negli ultimi anni, sono sorte alcune fondazioni il cui unico scopo è quello di reperire fondi. Tralasciando le Casse di risparmio, che in Germania sono un mondo a parte, le fondazioni culturali, hanno un problema di autonomia, perché non hanno un patrimonio proprio e dipendono dai sussidi statali, il che comporta dei riflessi anche nella loro gestione.

Si segnala la crescente presenza di fondazioni di promozione di progetti. Tale novità sottolinea il cambiamento culturale della società, che, per far fronte alle sue necessità opera attraverso questi corpi intermedi per veder realizzare una serie di opere di rilevanza sociale (es.: la Fondazione Bertelsmann ha circa 250 dipendenti, un budget di 40 milioni di euro e cura un gran numero di progetti per il cambiamento sociale).

La normativa riguardante le fondazioni in Germania presenta delle anomalie tra la disciplina positiva ed il reale stato delle cose. Le categorie di fondazioni sono due: grant making ed operativa, di cui nei fatti i 2/3 delle fondazioni attuali appartengono alla prima ed 1/3 alla seconda. L'appartenere all'una o all'altra categoria comporta dei diversi regimi fiscali. Ma sebbene le grant making siano in numero di fatto superiore, rappresentano, per il legislatore, un'eccezione, rispetto alla categoria generale delle fondazioni operative.

È mancato in Germania un dibattito pubblico sul ruolo delle fondazioni, un dibattito politico che portasse avanti le riforme del sistema delle fondazioni. Riforme che sono oggi avvertite come fortemente necessarie perché le fondazioni rispondono alle necessità della società civile e non possono essere attanagliate da un rigido sistema burocratico per la loro costituzione, nonché ad un finanziamento ed una gestione statale a causa del forte controllo da parte dell'amministrazione generale dello Stato. Questa maggiore autonomia andrà accompagnata da una trasparenza nei finanziamenti e nei bilanci.

La Maecenata Institut e la Fondazione Bertelsmann dal 1999 portano avanti un progetto di "Riforma del diritto delle fondazioni e dell'utilità pubblica".