

## Fondazioni bancarie, libertà sociali e finalità di interesse religioso [\*]

Fabio Vecchi

1. *Introduzione. Le Fondazioni di origine bancaria, soggetti intermedi del «terzo settore» con scopi statuari prossimi a quelli perseguiti dagli enti di natura confessionale.*

Il settore degli enti con finalità solidaristiche -confraternite, Ipab, enti *non profit*- si conferma una inesauribile fonte di indagine. Sebbene «esterne» all'alveo degli enti ecclesiastici, le Fondazioni bancarie registrano punti di contatto tra attività solidaristica e dimensione economica sul piano delle libertà, non ultime, quelle di indole confessionale<sup>1</sup>. La questione è stata oggetto di una ancor recente giurisprudenza della Consulta che ha statuito sul riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato e, soprattutto, sul rapporto di tali enti con i poteri pubblici locali.

Due sentenze della Corte costituzionale -la nn.300 e 301, del 24 settembre 2003- si concentrano, infatti, sul rapporto pubblico-privato e sul margine di ampiezza delle libertà di agire garantite alle «società intermedie» nel quadro del decentramento e della sussidiarietà. Detta giurisprudenza<sup>2</sup> ha, così, esteso

---

\* In *Diritto e Religioni*, Anno III, 5 (2008/1), p.I, L.Pellegrini ed., Cosenza, pp.445-457.

<sup>1</sup> Anzi, pur con i dovuti distinguo, le Fondazioni bancarie manifestano notevoli similitudini con le vicende delle Ipab relativamente all'inquadramento soggettivo nella sfera pubblica o privata. Sul punto, FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, VI, 1997, p.296 e p.297, nn.7-11.

<sup>2</sup> La sent. Corte cost. 24 settembre 2003, n.300 afferma, a seguito del giudizio di legittimità dell'art.11, l.448/01, la natura giuridica privata e riconosce la piena autonomia statutaria alle Fb. Il netto taglio dei legami tra Fb e banche ha sostenuto tale passaggio: sono solo 15, ancora nel 2002, le Fb che superano la soglia del 50% del controllo da parte della banca «partecipata».

La sent. 24 settembre 2003, n.301 dichiara illegittimo il suddetto art.11 laddove impone la prevalenza di rappresentanti degli enti ex art.114 Cost. negli Organi di indirizzo della Fb; idem per le norme che attribuiscono all'autorità di vigilanza il potere di mutare i cd. «settori ammessi».

l'orizzonte d'indagine alle libertà sociali, sollecitata dall'esigenza di far luce sulla natura giuridica di tali enti e sulle possibili interferenze autoritative nei loro «*interna corporis*» imponendo il punto di arresto agli appetiti politici regionali. Più in dettaglio si è inteso far chiarezza circa le libertà degli scopi statutari (*normae agendi*), circa i componenti gli organi rappresentativi anche di interessi religiosi e, infine, circa l'incidenza delle attività delle Fb sul territorio locale.

Lo sbarramento istituzionale individuato dalla menzionata giurisprudenza che ha precisato, una volta per tutte, la qualificazione privatistica delle Fb, ha poi una valenza ulteriore giacché la riduzione degli ambiti di libertà (che sarebbe conseguita ad una soluzione "pubblicistica") di tali enti -soggetti con personalità giuridica che svolgono attività (talvolta anche) di interesse religioso, pur non possedendo la natura di enti ecclesiastici- avrebbe inciso inevitabilmente sulle modalità di esercizio e svolgimento della personalità dei singoli aderenti, così come espresso sia dall'art.2 che dell'art.18 Cost., posto a tutela dei diritti associativi dell'individuo nelle formazioni sociali.

Va infatti rilevato che le Fb concorrono notevolmente all'arricchimento del quadro di quei «soggetti intermedi» sia per i molteplici scopi perseguiti -tra i quali si individuano quelli di interesse religioso (tutela della famiglia, beneficenza, solidarietà, assistenza, riscoperta dei valori e della formazione religiosa, conservazione e valorizzazione dei beni storico-artistici di appartenenza ecclesiastica)- sia per la rappresentazione di tali interessi attraverso la varia estrazione dei membri (talvolta esponenti ecclesiastici) componenti gli Organi di indirizzo. L'eventuale opzione «pubblicistica» adombrata nel *dictum* del Giudice costituzionale si sarebbe ripercossa su tali assetti offrendo alle regioni lo strumento per esercitare una compressione degli scopi statutari -non ultimi quelli di indole religiosa- e un condizionamento delle scelte dell'organo deliberativo, con i paventati rischi di tirannia liberticida<sup>3</sup>. Riflessioni, si osserva, che sollevano due

---

<sup>3</sup> Le pronunce del Giudice costituzionale sono una risposta definitiva alle critiche mosse a tali enti di diritto privato, critiche ancorate ad una visione puramente economica e lucrativa degli enti medesimi e tale da generare una vivace dialettica tra poteri pubblici e sfera privata. Attualissime, le parole di Jemolo, per il quale: «Legislatore e dottrina, quando guardano alle persone giuridiche ( ) guardano eminentemente, se non esclusivamente, al fenomeno economico»; l'A. osservava, con disincanto, l'estensibilità di tale atteggiamento anche agli enti che non hanno finalità economiche. Così, ARTURO CARLO JEMOLO, *Ordinamento statale e*

questioni di rilievo: da un lato, la divaricazione compiuta tra soggetto-fondazione e soggetto-impresa creditizia, sì da escludere contaminazioni tra scopi economici ed altruistici<sup>4</sup>; dall'altro, la messa in discussione di porzioni rilevanti delle libertà individuali, per lo meno da quando lo Stato pluralista garantisce le cd. «formazioni sociali intermedie» e ne incentiva le forme e ne promuove la varietà degli scopi statutari, fino a far coincidere gli interessi fondazionali con aspirazioni di ampiezza ben maggiore, quelle stesse che oggi il legislatore identifica con le «libertà sociali».

L'elencazione statutaria delle aree di intervento, così come indicate dal d.l. 17 maggio 1999, n.153, art.1 lett.c bis<sup>5</sup> su cui è poi tornata, con alcune modifiche, la l.28 dicembre 2001, n.448, dà un preciso segnale delle peculiarità delle Fb. L'art.11 di detta legge, nell'ambito dei cd. «settori ammessi» enumera, tra l'altro: «la famiglia e i valori connessi; la crescita e la formazione giovanile; l'educazione, istruzione e formazione; il volontariato, la filantropia e la beneficenza; la religione e lo sviluppo spirituale...»<sup>6</sup>.

Tale tendenza aggregativa rilevabile negli statuti riappare tanto nelle disposizioni relative agli scopi, attività e settori di intervento, quanto nelle norme tese a disciplinare la composizione degli Organi di indirizzo<sup>7</sup>. Ci basti il dettato

*società intermedie*, in *Tra diritto e storia (1960-1980)*, Giuffré, Milano, 1982, p.113. Spunti problematici sono anche in ANGELA MARIA PUNZI-NICOLÒ, *Libertà e autonomia negli enti della Chiesa*, Giappichelli, Torino, 1999, spec. p.71 ss.

<sup>4</sup> PIETRO RESCIGNO, voce *Fondazione (dir.civ.)*, in *Enc. Dir.*, XVII, Giuffré, Milano, 1968, p.792, per il quale c'è una «dissociazione tra le "forme" giuridiche ed i contenuti economici che in quegli "stampi" sono versati dagli operatori economici».

<sup>5</sup> D.lgs. 17 maggio 1999, n.153, «Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'art.11, co.1 del d.lgs. 20.11.1990, n.356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'art.1 l.23.12.1998, n.461.

<sup>6</sup> Si veda il *Nono Rapporto sulle Fondazioni Bancarie-ACRI*, Suppl. al n.4/2004 de "Il Risparmio", ACRI, Roma, 2004, p.263, n.10.

I «settori ammessi» sono lo strumento atto ad individuare l'ambito di operatività delle Fb, ossia gli scopi fondazionali negli specifici settori di intervento. La l.fin. n. 448/2001 ha modificato la nozione di «settore ammesso» che ha origine nel d.lgs. n.153/1999, ed ha imposto alle Fb l'obbligo di individuare tra i «settori ammessi» un massimo di tre «settori rilevanti», (cui destinare le maggiori risorse finanziarie) ed altri «settori ammessi» subordinati. L'art.39 d.l.n.269, 30 settembre 2003 ha elevato il numero di «settori rilevanti» da tre a cinque.

<sup>7</sup> Così, a titolo d'esempio, si veda la F.b. del Monte di Foggia, art.13.1 che tra gli undici membri dell'O.dil. ne prevede «uno della Curia arcivescovile di Foggia-Bovino»; la F.Cassa Risparmio di Livorno, art.16.1: «...uno designato dalla Diocesi di Livorno, d'intesa con la Comunità Ebraica

statutario della fondazione Cassa di Risparmio di Volterra, al cui art.19, lett. d, recita: «l'Organo di indirizzo è composto da...diciotto membri (di cui) tre da enti e organizzazioni rappresentativi della società civile, religiosa ed economica del comprensorio di Volterra, nel seguente modo: uno della Curia Vescovile di Volterra (...), uno...delle tre associazioni di volontariato aventi una notevole rilevanza nel tessuto sociale dell'intero territorio volterrano: Arciconfraternita della Misericordia di Volterra, Avis dell'Alta Val di Cecina, Mondo Nuovo di Volterra»; analoghi rilievi si traggono dallo statuto della fondazione della Cassa di Risparmio di Ascoli Piceno che, quanto agli scopi e settori di intervento, individua all'art.4.2: «...la famiglia e valori connessi...volontariato, filantropia e beneficenza; la religione e sviluppo spirituale...», e all'art.19.1 prevede che la composizione dell'Organo di indirizzo sia integrata da un membro proveniente «...dalla *Caritas* Diocesana di Ascoli Piceno».

Le Fb, che in ogni caso non concorrono a delineare figure soggettive *sui generis* con carattere di atipicità in confronto agli altri soggetti giuridici noti e contemplati dal testo costituzionale, quali partiti, sindacati, famiglia, stanno comunque ad indicare la maturità dell'ordinamento pluralista: la possibilità che soggetti non confessionalmente identificabili, concorrano all'esercizio delle libertà confessionali e promuovano una armonizzazione tra gli enti, i soggetti istituzionali e le attività di

---

di Livorno»; la F.CR della Spezia, art.11.1, lett.f: «uno all'interno di una terna di nominativi proposta dal Vescovo della Diocesi della Spezia, Sarzana e Brugnato»; la F. CARIPLO, art.11.5: «...uno all'interno di una terna proposta dall'Arcivescovo della Diocesi di Milano»; la F. CR Biella, art.13.2: «I consiglieri (15) sono designati e nominati...due dal Vescovo di Biella o superiore ecclesiastico»; F.CR Cesena, art.21.4: «Sei componenti sono nominati dal Consiglio Generale scegliendoli nell'ambito di una rosa...su designazione...della Diocesi di Cesena-Sarsina»; la F.CR Cuneo, art.13.3: «Il Consiglio Generale è composto da 23 membri...uno della Commissione Diocesana di Arte Sacra e Cultura della Diocesi di Alba, Mondovì e Cuneo»; la F.CR Loreto, art15.3: «...Sono soci di diritto...la Delegazione Pontificia per il Santuario della Santa Casa di Loreto e le Istituzioni Riunite Opere Laiche Lauretane e Pia Casa Hermes...»; la F.CR Pesaro, art.16.1: «Il Consiglio Generale è composto di trenta consiglieri designati...uno della Diocesi di Pesaro»; la F.CR Tortona, art.15.1, prevede similmente che: «l'O.di i. è composto da sedici membri...designati uno dalla Diocesi di Tortona»; la F.CR di Bologna, art.6, lett.i ed r: «Il Consiglio di indirizzo è composto da 26 membri, (di cui ) uno della diocesi di Bologna (...) uno in qualità di Membro di diritto, nella persona del Padre Guardiano, *pro tempore*, del Convento dell'Osservanza di Bologna o suo delegato...»; identica designazione è prevista dalle norme dello Statuto della F. del Monte di Bologna e Ravenna. Sito internet: [www.acri.it](http://www.acri.it), link fondazioni.

rilievo sociale e solidaristico. Il «terzo settore», gli enti «*non profit*» si pongono, così, sulla scia del persistente sbocciare delle formazioni sociali intermedie. Ciò che, invece, si vuol qui porre nel giusto rilievo è che questa inoltrata primavera degli enti è incorsa in alcuni momenti critici nel percorso di attuazione del decentramento statale perché è dallo Stato-decentrato, nel contesto dei poteri pubblici delle Regioni<sup>8</sup> che si sono originati i tentavi di compressione delle libertà delle Fb, in quanto società o «comunità del fatto associativo religioso»<sup>9</sup>.

Il punto è il rapporto tra tali formazioni sociali intermedie e il generale ordinamento della *civitas*.

Esistono, infatti, rischi di interferenza, di controllo e di imposizione autoritaria *ab extra* da parte dei pubblici poteri nei confronti del gruppo, delle sue tensioni ideali, della sua libertà negoziale<sup>10</sup>.

In questo quadro le Fb promuovono iniziative di servizio (anche) di ispirazione confessionale concorrendo ad una convergenza peculiare tra dimensione statale ed ecclesiale, attraverso un fine di «servizio alla persona umana»<sup>11</sup>. In altri

<sup>8</sup> Si ricorda che la Corte cost. si è espressa con sent n.301/03, su ricorso di legittimità costituzionale ed impugnazione di varie disposizioni della l.28.12.2001, n.448 -e specialmente dell'art.11- da parte delle regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna ed Umbria. Emendamenti essenziali dell'art.11 operati dalla l.448/01 (Modifiche al d.lgs. 17.5.1999, n.153, in materia di fondazioni) sono: «-1...."Settori ammessi": 1) famiglia e valori connessi; crescita e formazione giovanile; educazione, istruzione e formazione...; volontariato, filantropia e beneficenza; religione e sviluppo spirituale; assistenza agli anziani; diritti civili; 2) prevenzione della criminalità...prevenzione e recupero delle tossicodipendenze...3) ricerca scientifica...4) arte, attività e beni culturali...( ) -3...Le fondazioni, in rapporto prevalente con il territorio, indirizzano la propria attività esclusivamente nei settori ammessi e operano in via prevalente nei settori rilevanti, ... prevalenza ai settori a maggiore rilevanza sociale. ( ) -4....nell'ambito dell'organo di indirizzo...possano efficacemente contribuire al perseguimento dei fini istituzionali, fissando un numero di componenti idoneo...e prevedendo modalità di designazione e nomina dirette a consentire una equilibrata... rappresentanza di ciascuno dei soggetti... ( ) -11...assicurando il collegamento funzionale con le loro finalità istituzionali ed in particolare con lo sviluppo del territorio».

<sup>9</sup> Riprendo tale espressione tecnica da PIERO BELLINI, *Diritti inviolabili dell'uomo e formazioni sociali religiose (contributo all'interpretazione dell'art.2 della Costituzione)*, in *Studi in onore di P.A. D'avack*, I, Giuffrè, Milano, 1976, p.218, precisando delle Fb i caratteri peculiarissimi dell'associazionismo filantropico che si svolge esternamente alla Chiesa.

<sup>10</sup> Si veda ancora ID, *ibidem*, p.218.

<sup>11</sup> VICENTE PRIETO, *Le iniziative di servizio d'ispirazione cattolica nel contesto dei rapporti Chiesa-comunità politica*, in *Volontariato sociale e missione della Chiesa* (a cura di J.Miñambres), Ed.

termini, istituzione e servizio o, se si vuole, ente e funzione, se finalizzati alla dimensione dell'uomo ed alle aspirazioni primarie di eticità e spiritualità - latamente di «socialità»- danno luogo ad un sorprendente punto di raccordo tra società politica e società ecclesiale.

Le Fb enti del «terzo settore», attori di una precisa «iniziativa associativa di servizio»<sup>12</sup>, stanno ad indicare il costante rimodellarsi delle istituzioni attraverso figure di confine e ponte d'unione tra Stato e Chiesa, di sovrapposizione e di integrazione degli scopi: una incessante rigenerazione di quella «combinazione sociale», quale straordinaria monade unificante delle istituzioni e dell'ordinamento giuridico nelle sue infinite variabili, così come veniva felicemente preconizzato dalla dottrina, oltre settanta anni fa<sup>13</sup>.

La fluidità dell'attuale modello di ordinamento giuridico i cui attori possono davvero ritenersi artefici della propria storicità, soggetti di sé stessi<sup>14</sup>, abbraccia un'esperienza giuridica<sup>15</sup> in continuo divenire, capace di condensare libertà sociali, economiche, religiose. Ciò che importa, alla fine, è la libertà dell'ente nel perseguire ed attuare i fini suoi propri, senza costrizioni o controlli odiosi<sup>16</sup>.

## *2. Il rapporto funzionale tra «libertà sociali» e libertà religiosa colto nell'attività statutaria delle Fondazioni bancarie.*

---

Università della Santa Croce, Roma, 2002, p.157.

<sup>12</sup> Cfr. Id, *ivi.*, p.160.

<sup>13</sup> FRANCESCO CARNELUTTI, *Metodologia del diritto*, rist. Cedam, Padova, 1990, pp.62 ss.

<sup>14</sup> SANTI ROMANO, *L'Ordinamento giuridico*, Mariotti, Pisa, 1918, pp.112 e ss.

<sup>15</sup> GAETANO LO CASTRO, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premessa per l'interpretazione dell'art.1 dell'Accordo di Villa Madama*, in *Il Dir.Eccl.*, Giuffré, Milano,1984, p.507 ss.

<sup>16</sup> Si vedano, tuttavia, le osservazioni di PIETRO PERLINGIERI, *Istituzioni di diritto civile*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2001, p.78, il quale ammette qui, rispetto alle associazioni riconosciute, il più penetrante controllo della PA, per il fatto che: «non esiste un congegno interno che consenta la correzione o regolarizzazione della gestione» di tali enti.



Il Giudice costituzionale nel descrivere le Fb come «soggetti dell'organizzazione della libertà sociale»<sup>17</sup> così prevedendo una netta distanza dai «soggetti delle funzioni pubbliche» sembra cogliere tensioni al cambiamento che solo parzialmente si armonizzano con le istanze di decentramento e con il retto controllo da parte dei pubblici poteri di quel vasto settore di attività di respiro sociale di cui i soggetti privati si fanno da tempo promotori.

Si insisterà qui sulla distinzione espressa dall'Alta Corte tra «soggetti delle funzioni pubbliche» e «soggetti delle libertà sociali», per l'importanza che la garanzia della preservazione dell'identità dei soggetti assume nell'attuale quadro del diritto pubblico e più generalmente, dell'art.2 della Cost.

Lo Stato sociale contempla ed esalta i corpi sociali intermedi; ne accoglie le manifestazioni e forme molteplici che vivificano il rapporto tra soggetto e Stato: fondazioni, associazioni, partiti, istituzioni e attività della Chiesa. In questo panorama, la peculiarità delle Fb sta nella loro natura di persone giuridiche private, aventi il fine principale di promozione di "libertà sociali" e, in questo senso, in grado di esprimere un *quid novi* non solo in virtù degli scopi statuari perseguiti ed oggi sviluppati su terreni dominati per tradizione dalle istituzioni ecclesiastiche<sup>18</sup> ora rielaborati nel solco della cooperazione<sup>19</sup>, ma anche per la

---

<sup>17</sup> Corte cost. sent 300/03, punto 7 del Considerato in diritto, dalle cui argomentazioni quel Giudice trae la infondatezza *in toto* delle censure sollevate dalle Regioni: «Le Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, fanno altresì valere, a favore della propria competenza legislativa...che le fondazioni di origine bancaria...operano per scopi di utilità sociale in materie relativamente a molte delle quali esiste competenza legislativa regionale, alla stregua del 3 e 4 co. dell'art.117 (Cost.) ... Le fondazioni...rientrerebbero perciò nell'ambito della competenza delle leggi regionali.... Questo modo di ragionare presuppone che le fondazioni di origine bancaria e le loro attività rientrino in una nozione, per quanto lata sia, di pubblica amministrazione in senso soggettivo e oggettivo. Dopo il d.lgs. n.153, questo presupposto non è più sostenibile. La loro definizione quali persone giuridiche private, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale; il riconoscimento del carattere di utilità sociale agli scopi da esse perseguiti;...collocano...le fondazioni di origine bancaria tra i soggetti dell'organizzazione delle "libertà sociali" (sent. n.50/1998), non delle funzioni pubbliche... Non è dunque possibile invocare le funzioni attribuite alla competenza delle Regioni per rivendicare ad esse il potere di ingerenza nell'organizzazione di soggetti che appartengono ad un ambito diverso da quello pubblicistico che è il loro...».

<sup>18</sup> Si veda il volume *Restauro. Gli interventi delle Fondazioni bancarie*, (a cura dell'ACRI), Roma.

<sup>19</sup> Il settore dei beni culturali è indice eloquente della capacità di dialogo tra Fb, Chiesa e istituzioni pubbliche locali. Si pensi al progetto «Città e Cattedrali. Architettura tra memoria e

loro origine di soggetti operanti nel settore economico. Una natura che, nonostante l'avvenuto sganciamento legislativo da tale matrice, è stata causa di un grave rischio di compressione della propria autonomia. Il nocciolo della questione sembra potersi individuare nella perdita di valore dell'identità del gruppo sociale, in quanto «soggetto» delle libertà sociali (e tra esse, delle libertà di attività statutarie di interesse religioso) e dell'oblio della forza identificatrice esercitata dalle *normae agendi* sul gruppo sociale che ne è l'artefice<sup>20</sup>, in favore di maggiori controlli da parte dei pubblici poteri.

La decisione della Corte costituzionale ha colto l'essenza della questione, coerente con la visione pluralista delle istituzioni. Certo, alla garanzia riconosciuta ai soggetti andava necessariamente collegato il riconoscimento della natura privata degli stessi. Il problema della «soggettivazione» - che per le Fb assolve alla attribuzione della qualifica di «ente essenziale»<sup>21</sup>- ha significato in quanto l'ordinamento ravvisi in esse un adeguato portatore di interessi super-individuali. Non si tratta di globalizzazione economica. Le Fb offrono un quadro vivacissimo delle molteplici possibilità di intreccio e di fusione delle «libertà sociali» statutarie sì da funzionalizzare il fattore economico ad attività (anche) di interesse religioso<sup>22</sup>.

---

futuro», che ha coinvolto le Diocesi piemontesi, la F. CR di Torino e la Regione Piemonte, con lo scopo di valorizzare il patrimonio culturale di interesse religioso piemontese attraverso la creazione di un circuito culturale di collegamento tra le 17 cattedrali del Piemonte.

**20** ARTURO CARLO JEMOLO, *Il bisogno di libertà* cit., p.344: «l'esistenza ed il funzionamento di gruppi sociali che determinino delle *normae agendi*, è ancora condizione di vita di ogni gruppo».

**21** Si tratta di procedimenti attributivi di qualifiche, assai consueti nell'ordinamento giuridico: si pensi ad es., alle confessioni religiose. Sul punto cfr. ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1993, p.32.

**22** La Corte cost. sottolinea la natura degli scopi di utilità sociale delle Fb per rigettare i ricorsi proposti. Cfr. punto 5 del Considerato in diritto, sent. Corte cost. n.300/2003: «Tutte le censure si basano sul presupposto che le fondazioni di origine bancaria siano tuttora soggetti caratterizzati dall'appartenenza all'organizzazione del credito e del risparmio. Tale presupposto non è oggi più sostenibile, tenuto conto degli sviluppi della legislazione in materia a partire dal 1990. La l.30.7.1990, n.218 ( ) e il successivo d.lgs. 20.11.1990, n.356 ( ) hanno dato avvio ad una profonda trasformazione e riorganizzazione del settore bancario ( ) ... procedura, che ha attivato una fase di trasformazione degli enti pubblici creditizi condotta essenzialmente all'interno di essi ...[e che] può dirsi normativamente realizzata. Essi -quali enti pubblici gestori della partecipazione al capitale delle società conferitarie- cessano di



Queste sembrerebbero le osservazioni da trarre dalle sentenze -specialmente la 301/03- della Corte costituzionale<sup>23</sup>. Così, l'impressione che esistano «soggetti delle libertà sociali» degni di essere destinatari di una autonoma identificazione, distinta dai «soggetti delle funzioni pubbliche», derivati dal mondo dell'imprenditoria economico-creditizia ma scissi per natura e scopi -e soprattutto per *voluntas legislatoris*<sup>24</sup>- da quello, riconduce tali enti al più vasto fenomeno dei «corpi sociali intermedi», che possono ormai ritenersi costituenti: «...uno degli strumenti più efficaci di azione di gruppi nella società pluralistica»<sup>25</sup>.

### 3. La riaffermazione dei criteri identificativi dei soggetti intermedi e dello spazio di esercizio incondizionato delle "libertà sociali": la centralità dell'individuo.

L'esperienza delle Fb richiede nell'interprete del diritto una disponibilità ad estendere gli usuali schemi formali di riferimento. La questione della libertà di agire e di promuovere scopi statuari attraverso *normae agendi* si lega indissolubilmente per le Fb con la precisazione della qualificazione soggettiva di "formazione sociale" (art.2 Cost.). La loro non assimilabilità agli istituti bancari, il primato dell'indole privatistica per origine, scopi e attività, è il fattore che li sottrae ai poteri di controllo pubblico.

Il rischio di simili attrazioni, riconsiderato dalla giurisprudenza costituzionale, ripropone la verifica dell'effettivo rispetto del principio di personalità, il cui primato dovrebbe porre in un piano di subordinazione -per quanto limitatamente ad una prospettiva di derivazione sistematica- il principio aureo di sovranità

---

esistere come tali ... e vengono trasformati in "fondazioni", "persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale", che "perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico secondo quanto previsto dai rispettivi statuti"».

<sup>23</sup> Altro problema è se il legislatore si possa arrogare il diritto di controllare una associazione nell'intento di tutelarla da «inquinamenti». Il che è il presupposto alla cancellazione della libera scelta, fra ciò che è bene e ciò che è male per l'associazione. Cfr. ARTURO CARLO JEMOLO, *I limiti della libertà*, cit., p.351.

<sup>24</sup> Si veda la l.n.218/90, cd. «Legge Amato» e relativo d.lgs. 356/90 e la l. 474/94, art.1c, 7-7 ter.

<sup>25</sup> PIETRO RESCIGNO, voce *Fondazione*, cit., p.794.

popolare<sup>26</sup>. Il rischio di apprensione al controllo pubblico delle Fb per la loro natura di soggetti intermedi, in grado di arricchire l'assetto «politico» dell'ordinamento attraverso scopi di «libertà sociale» che si sovrappongono ad attività di interesse religioso e di solidarismo comporta, così, una abiura del principio di personalità. Questa osservazione attinge ad un pensiero sostanzialmente condiviso, sulla ricchezza degli apporti dei soggetti intermedi ed i benefici recati all'ordinamento giuridico<sup>27</sup>, in quanto soggetti portatori di libertà.

Più interessante sembra, tuttavia, il rilievo sull'utilità attuale espressa dalle formazioni sociali intermedie nel quadro del decentramento delle funzioni pubbliche e della necessità che gli apporti dei soggetti privati sul terreno delle «libertà sociali» si inserisca nella scia dell'evoluzione organizzativa dello Stato, verso la periferia dei soggetti pubblici.

L'utilità delle formazioni intermedie può essere efficacemente riconosciuta sulla base del principio di sussidiarietà e di pluralismo e, nel caso delle Fb, sull'apporto alle «libertà sociali» comprensive di porzioni significative di attività di indole confessionale o ad essa sovrapponibili<sup>28</sup>.

Lo Stato attuale, polifunzionale e aperto alla pluralità dei soggetti e degli interessi, alla varietà degli scopi perseguiti dagli enti, garantisce la proposizione delle «libertà sociali», la loro flessibilità attraverso meccanismi negoziali, statutari, di libertà contrattuale. L'attività delle Fb, indirizzata sulle libertà dell'individuo attraverso strumenti giuridici di diritto privato, dà luogo ad una commistione di discipline e scopi di cui il destinatario ultimo è l'individuo nella sua centralità<sup>29</sup>.

Sarà utile, a questo punto, focalizzare i momenti essenziali fissati dal Giudice costituzionale sulla questione della natura giuridica delle Fb raccordabili con la promozione di attività di interesse confessionale e la compressione della libertà statutaria dell'ente.

---

<sup>26</sup> EGIDIO TOSATO, *Rapporto tra persona, società intermedie e Stato*, in *I diritti umani. Dottrina e prassi*, Ed. AVE, Roma, 1982, p.655.

<sup>27</sup> Per l'individuazione delle «formazioni sociali» in base ad un criterio di «tipicità» vedasi TEMISTOCLE MARTINES, *Formazioni sociali e libertà politiche*, in *Studi in onore di M.Mazziotti di Celso*, II, Cedam, Padova, 1995, pp.135 ss, spec. p.138-139.

<sup>28</sup> EGIDIO TOSATO, *ivi*, p.701.

<sup>29</sup> TEMISTOCLE MARTINES, *ivi*, pp.141 ss.

*4. I punti di rilievo nelle pronunce della Corte Costituzionale n. 300 e 301 del 24 settembre 2003 sulle Fondazioni bancarie: sovrapposizione tra finalità di interesse religioso e attività istituzionali dell'ente. Intangibilità della natura privatistica delle Fondazioni bancarie e degli scopi statutari.*

Occorrerà concentrare l'attenzione sul tema della libertà di perseguimento degli scopi statutari (siano essi di utilità sociale o di interesse religioso) da parte dell'ente. Sono le menzionate sentenze della Corte costituzionale a fornire l'indice preciso, dopo un percorso normativo assai faticoso<sup>30</sup>, dei punti di contatto tra libertà sociali e scopi statutari di religione.

Sono tre gli elementi di valutazione offerti dalle pronunce della Corte costituzionale per una comprensione delle libertà statutarie (capacità di produrre *normae agendi*) delle Fondazioni bancarie<sup>31</sup>. A tali tre elementi si riconducono

---

<sup>30</sup> Le leggi più significative sulle fondazioni bancarie, in sintesi, sono: l.30 luglio 1990, n.218 (cd. legge Amato), ristrutturando il sistema bancario nazionale e permettendo la nascita delle Fb, attraverso il conferimento da parte degli istituti di credito delle loro aziende bancarie in Spa; art.15, l.11 agosto 1991, n.266 (cd. legge sul volontariato) che impone alle Fb erogazioni (per 1/15) da destinare al finanziamento dei Centri Servizi per il Volontariato nelle regioni; l.30 luglio 1994, n.474 che sostiene il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche bancarie; l.23 dicembre 1998, n.461 (cd. l.Ciampi), che riconosce la natura giuridica privata come enti *non profit* ed autonomia statutaria alle Fb. Tale legge è la base di inquadramento delle attività di rilievo pubblico e sociale delle Fb; l.finanziaria 28 dicembre 2001, n.448 (cd. l.Tremonti), il cui art.11 era inteso a rafforzare il controllo pubblico sulle Fb, attraverso l'inserimento di soggetti aventi prevalente e qualificata rappresentanza degli enti ex art.114 Cost., negli Organi di indirizzo delle Fb; il DM. 2 agosto 2002, n. 217 (attuativo della l.448/01) e abrogato dal DM 18 maggio 2004, n.150, che individuava nei cd. «settori ammessi» il nucleo delle attività ispiratrici delle Fb e sottolineava il rapporto prevalente di tali attività col territorio; d.l. 30.9.03, n.269, che eleva da tre a cinque il numero dei «settori rilevanti» di intervento da parte delle Fb.

<sup>31</sup> Tra le osservazioni opposte dalle regioni circa la natura giuridica delle Fb, si legge nella sentenza Corte cost. n.301/03 che: «...Il presupposto della questione sollevata è che, nonostante sia stabilito che le Fb assumano personalità giuridica di diritto privato, la legislazione sinora emanata dallo Stato non le ha mai considerate propriamente tali (...) La personalità privatistica della fondazioni sarebbe quindi piuttosto la determinazione di un regime giuridico degli atti da esse posto in essere che non espressione dell'effettiva qualità dei soggetti, sottoposti a penetranti discipline pubbliche: e ciò, sottolinea la Regione,

altrettanti rilievi sulle modalità dell'ente volte alla promozione di scopi e libertà confessionali: quanto al primo punto –l'intangibilità dispositiva dei «settori di intervento» da parte dell'Autorità di vigilanza- basterà richiamare le trascorse riflessioni circa la libertà di qualsiasi soggetto istituzionale nel promuovere liberamente *normae agendi* e di provvedere liberamente a definire le proprie attività e scopi statuari: provvedendo, insomma, per l'autorità governativa un potere di vigilanza che nulla ha a che vedere con il normale esercizio di poteri di indirizzo.

Quanto al secondo punto, relativo alla provenienza pubblica e privata dei componenti dell'Organo di indirizzo, si è osservato come un numero cospicuo di statuti di Fb dispongano la partecipazione di rappresentanti della Chiesa, talvolta designati direttamente dal Vescovo diocesano. La Corte cost., dichiarando l'illegittimità dell'art.11, co.4, primo periodo, della menzionata l.448/01<sup>32</sup>, ha sostenuto l'autonomia dell'identità, ossia della composizione delle Fb e la necessaria estrazione allargata di tali soggetti nel pubblico e nel privato, sì da garantire una effettiva «rappresentanza» di tutte le esigenze emergenti, rilevando quanto una diversa soluzione che imponesse in misura massiva l'elemento amministrativo degli enti locali avrebbe favorito la «contaminazione» dei soggetti attraverso scelte preferenziali, guidate da ragioni politiche, con la conseguenza di influenzare negativamente l'azione di tali enti. Tale questione conduce

---

porterebbe a escludere in radice che la disciplina in questione possa essere ricondotta alla materia dell'"ordinamento civile". La legislazione vigente -prosegue la Regione- si fonda invece in larga parte sull'idea di assimilazione delle fondazioni agli enti creditizi (...) una volta cessato il collegamento tra le une e gli altri, le fondazioni apparirebbero come strutture operanti istituzionalmente in settori di utilità sociale, in massima parte ricadenti nelle competenze legislative regionali». Si veda *Nono rapporto* cit., p.244 e ss.

L'adesione delle Fb a costituirsi in giudizio, assieme all'ACRI, è stata unanime, tutte concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme impugnate: «...Si insiste in particolare, negli atti di costituzione, anche alla stregua di argomenti di carattere storico, sulla natura ontologicamente privatistica delle Fb (...). Sostengono (...) che il potere dell'autorità governativa non potrebbe giammai esplicitarsi al di fuori dei limiti consentiti dal suddetto carattere privatistico, pur speciale, delle Fb». *Nono rapporto* cit., p.230.

**32** Si tratta «...della parte in cui prevede nella composizione dell'O.di i. "una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, diversi dallo Stato, di cui all'art.114 Cost., idonea a riflettere le competenze nei settori ammessi in base agli artt.117 e 118 Cost.", anziché "una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, pubblici e privati, espressivi delle realtà locali"». *Nono rapporto* cit., p.240.

direttamente all'ultimo aspetto relativo all'incidenza delle attività svolte dalle Fb sulla realtà locale<sup>33</sup>.

Il Giudice costituzionale nel ribadire -attraverso le Fb- l'intangibilità degli enti privati da pressioni dei poteri pubblici ha confermato un principio generale che sta nella autonomia delle formazioni sociali intermedie e nella libertà di creare *normae agendi* attraverso la potestà statutaria.

Il punto rilevante sta nella garanzia che tali libertà di scopi, contemplate dalla Costituzione, tale rimanga in rapporto alle pretese di controllo avanzate dai poteri locali, tenuto conto che la libertà di religione subisce oggi uno scivolamento verso «l'amministrazione» locale, nell'ottica del decentramento istituzionale, della delega di funzioni e del dialogo tra rappresentanze.

In questo contesto, la riaffermazione dell'intangibilità della natura privatistica delle Fb, della loro autonomia sia nell'individuazione di aree di intervento tramite *normae agendi*, sia nell'origine dei soggetti componenti gli organi di «creazione» e amministrazione di tale volontà «privata» avente scopi pubblici e sociali, si lega con il principio di libertà (anche) religiosa e conferma il portato dell'equivalenza tra diritto ed istituzione e dell'impossibilità di ridurre quest'ultima ad un semplice aggregato logico di norme, senza che vi sia il sostegno immancabile del «corpo sociale», inteso quale organizzazione o insieme di individui che si sostengono attraverso uno scopo libero e legittimo, la cui indole altruistica può offrire nuove certezze ai dubbi e alle debolezze del singolo<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Il Giudice costituzionale osserva che «...una prevalente rappresentanza, nell'ambito degli O.di i., degli enti diversi dallo Stato di cui all'art.114 Cost.» avrebbe «pubblicizzato» l'attività delle Fb «influenzandone in maniera decisiva l'operatività». Prosegue, poi, nel ragionamento: «Ora, prescindendo da una disamina dei singoli parametri evocati, può affermarsi come, nonostante la varia tipologia delle fondazioni di origine bancaria, sia storicamente indiscutibile un loro collegamento con le realtà locali, quale riflesso del radicamento territoriale degli enti bancari e delle casse di risparmio da cui traggono origine. (...) la censura di irragionevolezza della norma risulta fondata in quanto non può non apparire contraddittorio limitare la ipotizzata presenza degli enti rappresentativi delle diverse realtà locali agli enti territoriali senza ricomprendervi quelle diverse realtà locali, pubbliche e private, radicate sul territorio ed espressive, per tradizione storica, connessa anche all'origine delle singole fondazioni, di interessi meritevoli di essere "rappresentati" nell'O.di i. ». Cfr. *Nono rapporto cit.*, p.235.

<sup>34</sup> SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p.40: «...il diritto non consacra soltanto il principio della coesistenza degli individui, ma si propone sopra tutto di vincere la debolezza e

## 5. Conclusioni.

Può apparire un vezzo aneddótico che gli statuti di gran parte delle attuali Fb richiamino trascorse placitazioni del Governo Pontificio e decreti cardinalizi che ne attestavano gli scopi pii. Tali datati riconoscimenti ecclesiastici hanno il sapore del ricorso storico, ma non più di questo.

Eppure, pur rimanendo estranei al terreno ecclesiastico, questi enti del «Terzo settore» vi si riconducono non solo perché lasciano intravedere i possibili sviluppi degli enti solidaristici sia nel versante civilistico del tema che nella prospettiva ecclesiastica aperta dal Concilio Vaticano II, sulle «relazioni istituzionali fra società giuridicamente organizzate»<sup>35</sup>, ma anche perché denunciano le difficoltà che gli enti «*non profit*» incontrano nei rapporti tra e con i poteri pubblici (ossia nella linea di demarcazione tra formazioni sociali intermedie e Stato e suoi apparati subordinati).

La previsione statutaria di scopi di interesse religioso da perseguire permette di trasferire in questa sede, come si è cercato di esporre sin qui, una questione di natura generale per gli enti confessionali: lo spostamento della «linea di demarcazione» tra società civile ed ecclesiale<sup>36</sup> nel contesto del principio di libertà religiosa e della libertà del suo inserimento tra gli scopi statuari dell'ente. La decisione del Giudice costituzionale ci dice questo: le Fb sono «soggetti delle libertà sociali» -con ciò cogliendo l'essenza etica del loro agire- e sulla base dell'autonomia statutaria che ha il nucleo nella creazione di *normae agendi*, si pongono come testimoni e attori di un perenne accomodamento delle frontiere istituzionali. Si tratta di limiti contrassegnati da tematiche delicate, un tempo appannaggio della Chiesa: pubblica istruzione, beneficenza, famiglia, al cui timone lentamente si è proposto lo Stato e il privato.

---

la limitazione delle loro forze, di sorpassare la loro caducità...».

<sup>35</sup> VICENTE PRIETO, *Le iniziative di servizio*, cit., p.158.

<sup>36</sup> Raccolgo tale espressione da GAETANO CATALANO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffré, Milano, 1989, p.9.



Ma la «mobilità delle frontiere» è un fattore che nella geografia giuridica dispone in piena autonomia sulle decisioni del legislatore, modificandone i progetti a suo piacere. Ciò che importa è la sussistenza di frontiere, quali esse siano, tali da assicurare uno «*spatium deliberandi*» all'ente ed un necessario «*limes constitutus*» ai pubblici poteri, che è il veritiero confine estremo all'esercizio della propria potestà sui soggetti subordinati o «mediani» dell'ordinamento, quelli stessi che, per comodità, si identificano come «formazioni sociali»<sup>37</sup>.

Le fondazioni ancora oggi sono portatrici di valide iniziative suggerite dal lato più nobile ed insondabile dell'iniziativa solidale dell'uomo verso il suo simile, così rinverdendo antiche consuetudini che le vedevano «alimentate della stessa tradizione dello spirito popolare»<sup>38</sup>: nel caso delle Fb la «sovranità delle coscienze» viene garantita da interferenze del «pubblico potere» su due piani distinti: quello della libera capacità associativa e costitutiva delle volontà e ampiezza d'azione (*normae agendi*) e quello della libertà di individuazione degli scopi (anche) di natura religiosa che si sottraggono ai controlli autoritativi. Sicché il confine mobile che governa le interrelazioni tra soggetti -enti e formazioni sociali-, attori dell'ordinamento, attinge da tale flessibilità la sua stessa ragion d'essere imprimendo nuova energia alle dinamiche delle istituzioni giuridiche.

Fabio VECCHI

Assegnista di ricerca in Diritto canonico ed ecclesiastico  
nell'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»

---

<sup>37</sup> PIERO BELLINI, *Diritti individuali dell'uomo*, cit., p.224.

<sup>38</sup> PIETRO RESCIGNO, voce *Fondazione*, cit., p.796, così richiamando HANS LIERMANN, *Handbuch des Stiftungsrechts*, I, Mohr-Siebeck, Tübingen, 1963.