



UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE

PERVENUTO A: Comm. I

IN DATA: 06 05 2015

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI;
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE
GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ
E RICERCA SCIENTIFICA

PROGETTO DI LEGGE "LEGGE SULLE FONDAZIONI" RELAZIONE DI MINORANZA

Premessa

Il progetto di legge sulle fondazioni si prefigge di colmare una lacuna del nostro ordinamento. Attualmente infatti le fondazioni sono disciplinate da due articoli all'interno della normativa sulle società. La sottovalutazione della complessità oggettiva e potenziale della materia e la deregulation che ne è conseguita hanno dato luogo a un fenomeno distorsivo diffuso che ha contribuito non poco a compromettere la reputazione del sistema sammarinese. Tutto origina da un'innaturale proliferazione di fondazioni che, invece di essere sintomo di virtuosità sociale, nella stragrande maggioranza dei casi si è rivelata una mera strumentalizzazione di quell'istituto giuridico per usarlo in modo distorto come società d'impresa a fini economici, o peggio per ben poco nobili fini di mascheramento di attività illegali e occultamento di capitali. La vulnerabilità del settore delle fondazioni e dell'associazionismo è fonte di grande preoccupazione per gli organismi internazionali che si battono contro i reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, e la nostra Repubblica è stata sollecitata a dotarsi di una normativa adeguata alla lotta globale per la trasparenza e il contrasto alla criminalità.

La questione non è nuova e la Repubblica non è all'anno zero grazie all'azione coordinata del Giudice di Sorveglianza, dell'AIF e del Consiglio dei XII, coinvolti da qualche anno in un processo di bonifica del 'sistema fondazioni' attraverso un protocollo di intesa reciproca. Le procedure di controllo e di commissariamento indotte dal nuovo corso stanno avendo ragione delle fondazioni irregolari, con numerosissime estinzioni e anche portando alla luce questioni scottanti che hanno permesso di perseguire più efficacemente la corruzione e il malaffare. Oggi il comparto sembra avviato sui binari della normalità e della legalità, tuttavia il processo va consolidato e sigillato con il varo di una disciplina organica ed esaustiva che possa costituirsi come un valido deterrente all'utilizzo abusivo o criminale delle fondazioni.

Questioni di metodo

Se dunque sull'opportunità della normativa le opposizioni si sono trovate concordi con la maggioranza, invece sui tempi, sul metodo e sull'elaborazione del progetto si sono incentrate alcune delle osservazioni più critiche. Anzitutto ci si chiede come mai il governo non abbia ritenuto di dover coinvolgere l'opposizione attorno a un tema che riguarda la ristrutturazione del sistema sammarinese per uniformarlo a principi di trasparenza e legalità. Su questa sfida epocale per il nostro Paese tutta la classe



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI;
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE
GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ
E RICERCA SCIENTIFICA

politica è in prima linea e se alcuni risultati positivi sono stati conseguiti lo si deve anche alla responsabilità e al senso dello stato delle forze politiche di minoranza. La loro collaborazione infatti ha permesso a una trasversalità virtuosa di superare le ostilità e le riluttanze che si annidano nella trasversalità complice della corruzione che, come sappiamo, non conosce frontiere politiche. Comunque le riforme di sistema si fanno insieme, non per un atto di cortesia parlamentare, ma perché il confronto plurale di idee e visioni garantisce risultati più efficaci di un'analisi solitaria, o partigiana o autoreferenziale.

Sarebbe bastato illustrare alle opposizioni, prima della discussione e in tempo utile per la redazione di eventuali emendamenti, le finalità della legge e i dispositivi scelti per conseguirle. Invece il testo è arrivato alla Prima Commissione completamente riscritto dagli emendamenti del Governo. Ormai i Segretari di Stato hanno instaurato la prassi impropria di depositare troppo precocemente i loro progetti di legge, prima del necessario e preliminare confronto fra le forze di maggioranza. Ci si chiede perché: per imporre il proprio ruolino di marcia agli alleati-reticenti o per contendere il titolo agli alleati-concorrenti? Qualunque sia la risposta, questa fastidiosa competizione muscolare danneggia la qualità delle leggi e ne complica immotivatamente il processo di formazione. Inoltre, anche in questo caso l'ingente quantità di emendamenti governativi è stata trasmessa alle opposizioni con un ritardo che ha impedito la comprensione dei nuovi contenuti e la valutazione della loro ricaduta sull'equilibrio del testo originale. Per questa ragione è stato chiesto il rinvio dell'esame a una successiva seduta da convocarsi in tempi strettissimi ma la maggioranza, ignorando le esigenze di approfondimento dei membri di minoranza, ha preferito tirare dritto.

Perché non una normativa unica sull'associazionismo e il volontariato?

Gran parte dell'opposizione ha deplorato la scelta del Segretario per gli Affari Interni di affrontare la materia delle fondazioni separatamente e non invece di includerla all'interno di un provvedimento sul tema più vasto delle organizzazioni collettive no-profit, tema sul quale il Segretario di Stato alla PI e Cultura sta lavorando da tempo e del quale ha già pubblicamente presentato in abbozzo le linee di riforma. Se le due iniziative legislative fossero confluite in un unico articolato non ci sarebbe stato bisogno di definire intempestivamente all'articolo 5 le organizzazioni non lucrative (ONLUS) all'interno di questo testo, anticipando e forse pregiudicando un ragionamento di classificazione generale che si sarebbe trovato più a suo agio nel testo sull'associazionismo e sul volontariato.

In quel contesto normativo si sarebbe potuto disegnare più plasticamente l'istituto della fondazione che dal progetto di legge esaminato in Commissione esce con un lato in ombra e paradossalmente il più meritevole. Il testo presentato infatti è mirato principalmente a scongiurare l'uso distorto delle fondazioni e dunque a proibire le



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI;
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE
GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ
E RICERCA SCIENTIFICA

circostanze e le modalità attraverso le quali si sostanziano gli usi illeciti, a rafforzare il sistema dei controlli e delle garanzie, e a dettare obblighi, divieti e oneri. Questo taglio ispirato alla cautela è certamente apprezzabile, soprattutto alla luce delle recenti questioni giudiziarie che hanno visto coinvolte alcune fondazioni nella questione morale, tuttavia nel progetto licenziato dalla Commissione il profilo virtuoso dell'ente 'fondazione' è trattato sommessamente, e sembra mancare l'apprezzamento del gesto generoso di chi si adopera senza scopo di lucro e di chi mette a disposizione un proprio patrimonio per perseguire una finalità di interesse collettivo. Legiferare sotto la pressione della diffidenza, se pure giustificata dalla gravità di una contingenza storica, fa correre il rischio di trascurare o relegare a livello di enunciazione questioni rilevanti o – nel caso di questa legge – addirittura strutturali come il valore morale e civile della filantropia. La legge dunque, oltre alle precauzioni, alle interdizioni e ai controlli, fattori molto disincentivanti, avrebbe dovuto prefiggersi anche il compito di promuovere più energicamente le fondazioni, allo scopo di perseguire i benefici sulla comunità della loro carica altruistica e solidale.

L'articolato

Entrando nel merito dell'articolato, oltre al Governo anche le parti politiche di minoranza hanno presentato molti emendamenti mirati a chiarire il significato del testo, a eliminare definizioni anacronistiche e a mettere a fuoco le questioni più rilevanti. E' apprezzabile la disponibilità manifestata dal Segretario di Stato agli Affari Interni tuttavia, complessivamente, la risposta del Governo è stata deludente e troppo spesso influenzata dal timore di compromettere l'assetto tecnico del provvedimento, dimenticando che i dispositivi tecnici debbono essere al servizio delle scelte politiche e non il contrario.

- Alcuni appelli per accertare e tutelare l'esistenza del patrimonio, a garanzia dell'interesse collettivo istituito dal fondatore, sono caduti nel vuoto. Dal momento che il complesso di beni destinato al perseguimento di uno scopo è l'elemento costitutivo dell'ente giuridico 'fondazione', si è chiesto di individuare una modalità per assorbire quanto prima il patrimonio nel vincolo di destinazione, prima che la fondazione diventi operativa, oppure subordinando l'operatività della fondazione al versamento del patrimonio (Art. 10). Ci è stato opposto un diniego tecnico, ma in realtà è mancata la volontà di focalizzare e garantire da subito il soggetto principale e generativo della fondazione: cioè il fondo.
- Un emendamento governativo ha fatto saltare la gratuità delle cariche elettive togliendo un elemento di qualificazione valoriale che ha impoverito il profilo etico dell'ente 'fondazione' (Art.15).
- Un altro emendamento governativo ha modificato uno dei nuclei sensibili del testo originario che, all'articolo 41, escludeva la facoltà per le fondazioni di acquisire partecipazioni in imprese e società aventi scopo di lucro. Il divieto è stato eliminato e



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI;
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE
GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ
E RICERCA SCIENTIFICA

la facoltà reintrodotta previa autorizzazione del Comitato di Controllo. Dall'opposizione si sono levate proteste vibranti contro questo provvedimento dell'ultima ora che snatura e capovolge l'identità stessa dell'ente, creando un vulnus nella sua sicurezza. Questo cambio di rotta, sul quale le minoranze non hanno avuto la possibilità di incidere con i propri emendamenti, aggira in corso d'opera una scelta di fondo che aveva il carattere e la forza di un valido presidio contro l'uso distorto delle fondazioni per scopi economici anziché mutualistici, o per valersi della facciata legale delle fondazioni dietro alla quale celare attività anomale o addirittura criminose.

- Le funzioni di controllo e sorveglianza, oggi in capo a Commissario della Legge e Consiglio dei XII, confluiscono nel Comitato di Controllo (Art. 42), nuovo organismo formato dal dirigente dell'Ufficio Industria, e da due membri di nomina consiliare, uno espressione della maggioranza e l'altro della minoranza. Sulla composizione di questo organismo inedito che innova totalmente le procedure di controllo esterno sulle fondazioni e assume anche carattere autorizzativo di attività più delicate perché più esposte o più suscettibili al rischio di usi deviati, l'opposizione ha presentato alcuni emendamenti tutti respinti. Uno mirava ad accrescere la terzietà e l'autonomia del Comitato rispetto alla politica in un ambito che ha ospitato la collusione fra politica e affari, sostituendo i due membri di nomina consiliare con tre figure, a mandato triennale non rinnovabile, provenienti rispettivamente dall'Ufficio Tributario, dalla Guardia di Rocca e dall'Agenzia di Informazione Finanziaria. Un altro chiedeva di aggiungere ai tre componenti indicati nel testo due membri designati dalla Consulta delle Associazioni, per coinvolgere figure del mondo dell'associazionismo - e perciò fortemente motivate - nel compito di presidiare le fondazioni, e con esse l'intero terzo settore, da abusi, contaminazioni e distorsioni criminali.
- Si è chiesto infine di disciplinare più efficacemente la designazione del membro di nomina della minoranza consiliare perché, mentre dai partiti della maggioranza che hanno firmato l'accordo di governo si può pretendere un nominativo frutto di una volontà univoca, i partiti della minoranza non hanno sottoscritto fra loro un patto di collaborazione, possono trovarsi su fronti politici anche molto distanti e dunque non raggiungere l'accordo. Il ragionamento è stato liquidato dalla maggioranza come capzioso. Potrebbe anche essere vero se non si fosse verificato proprio di recente un precedente analogo: per mesi il Consiglio dell'Università è rimasto privo del membro designato dalle opposizioni - e dunque privo del controllo delle opposizioni - proprio perché la relativa norma non ha disciplinato questo passaggio per nulla scontato. La reiterata indifferenza della maggioranza all'adeguamento dei meccanismi che permettono all'opposizione di svolgere al meglio il proprio ruolo è una questione seria e ci auguriamo non intenzionale.
- Con qualche successo si è cercato di far valere criteri di economicità più efficaci nella gestione del Comitato di Controllo, per rispondere coscientemente a una temperie



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI;
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE
GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ
E RICERCA SCIENTIFICA

economica che non può mancare di interrogarsi sulla sostenibilità di ogni nuovo organismo o procedura.

- L'articolo 63 istituisce di fatto l'unica modalità attraverso la quale si esprime l'apprezzamento pubblico delle funzioni meritorie svolte dalle fondazioni, ma il testo originario prestava il fianco a interpretazioni troppo arbitrarie. L'accoglimento solo parziale di un emendamento finalizzato a condizionare le agevolazioni o le esenzioni di carattere fiscale o tributario al perseguimento di scopi di rilevante interesse pubblico, ha ridotto la discrezionalità ma senza eliminarla. E' rimasta inoltre esclusa una seconda condizione che integrava anche gli interventi per gravi emergenze di carattere sociale, ambientale e umanitario. Un vero peccato perché, con i tempi che corrono e considerate le catastrofi umanitarie che si susseguono nel pianeta a causa di guerre, carestie e fenomeni meteorologici o tellurici di inaudita violenza, individuare un percorso più rigorosamente regolamentato, alternativo o sussidiario all'intervento diretto della nostra Repubblica, sarebbe stato non solo utile, ma un bel segnale.

Conclusioni

Confidiamo che il progetto di legge licenziato dalla Commissione interpreti esaurientemente gli standard richiesti dagli organismi internazionali. Nel testo si coglie lo scrupolo di individuare un range il più esauriente possibile di contromisure a tutela della liceità delle fondazioni dal rischio di usi distorti o abusi di matrice criminale, fattore apprezzabile di selezione positiva che ci auguriamo non inibisca troppo lo sviluppo del settore. Tuttavia il metodo di approntamento e di approvazione del testo di legge che ha ignorato le esigenze di dialogo, comprensione e approfondimento delle opposizioni; la fretta del legislatore che ha sacrificato la trattazione complessiva dell'associazionismo e delle organizzazioni no-profit per parcellizzare la normativa dando luogo a un'inutile moltiplicazione di leggi e a problemi interpretativi; alcune questioni di fondo rimaste irrisolte e che diversamente affrontate si sarebbero costituite come presidi più efficaci per prevenire e contrastare l'inosservanza degli scopi mutualistici, il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo; hanno motivato il voto contrario dei gruppi di opposizione.

Francesca Michelotti (Relatore di
Minoranza)

San Marino, 6 maggio 2015/1714 d.F.R

