

# Le fondazioni bresciane

di Giorgio Pedrazzi\*

**1** Gli enti collettivi «senza scopo di lucro» costituiscono oggi i protagonisti del Terzo settore, intervenendo nei casi in cui si presentano inapplicabili le logiche proprie dell'economia di mercato e l'apporto statale si presenta, comunque, inadeguato a garantire la migliore risposta ai bisogni della società. In tale contesto, un ruolo di primissimo piano è, peraltro, svolto dalle fondazioni, oggi alla ribalta delle cronache per l'acceso dibattito in tema di riforma della disciplina delle fondazioni bancarie. Le fondazioni rappresentano su scala nazionale una percentuale dell'1,4% sul totale di 3008 istituzioni *non profit* censite dall'Istat nel 1999<sup>(1)</sup>. La Lombardia, in cui la percentuale sale al 2,2%, è la regione che vanta la maggiore diffusione di fondazioni. Pur numericamente meno consi-

stenti di altre, ben più diffuse, formazioni sociali, l'attività svolta dalle fondazioni presenta un «peso specifico» di grande rilievo anche in considerazione della loro caratteristica patrimonializzazione.

L'istituto giuridico «Fondazione» è tradizionalmente inteso quale stabile organizzazione che gestisce un patrimonio vincolato ad uno scopo di pubblica utilità. Volendo prescindere, in questa sede, dai tecnicismi del diritto civile, basterà qui osservare come successivamente alla costituzione, che potrà avvenire per atto pubblico ovvero essere contenuta in un testamento, si renda necessario provvedere alla procedura del riconoscimento da parte dell'autorità statale ora Prefettura o presso la Regione a seconda dell'ambito territoriale in cui andranno a svolgersi le attività dell'ente. I pubblici registri

\* Docente di Informatica giuridica presso l'Università degli studi di Brescia

1) Le associazioni non riconosciute fanno la parte del leone (62,5%), tradendo il tradizionale sfavore degli enti collettivi senza scopo di lucro ai controlli esterni, le associazioni riconosciute sono presenti nella misura del 24,7 %, le cooperative sociali con la quota del 2,8%, i comitati con il 2,0% mentre il restante 3,9% è rappresentato da altre istituzioni, enti ecclesiastici e società di mutuo soccorso. I dati sono ricavati da *Istituzioni non profit in Italia - Anno 1999*, Collana informazioni, Istat, 2001.

sono tenuti dalla Prefettura stessa mentre per le fondazioni riconosciute a livello regionale il registro è gestito dalla Camera di Commercio locale<sup>(2)</sup>. La consultazione degli elenchi si rivela, però, utile solo ai fini di una prima presa di contatto con un mondo multiforme e difficile da catalogare senza una previa indagine di ampio spettro. A dispetto della rilevanza socioeconomica delle fondazioni i dati istituzionalmente ad esse riferiti sono purtroppo lacunosi e raramente aggiornati anche in considerazione di un'assenza di collegamento tra le fonti di informazione<sup>(3)</sup>, cosicché attraverso di essi è possibile solo abbozzare le dimensioni di «un fenomeno di cui sono incerti i confini e difficilmente accertabili le linee interne»<sup>(4)</sup>.

Tra le ricerche sin qui condotte spicca l'apporto della Fondazione Giovanni Agnelli, senz'altro tra le più note nel nostro Paese. Il riferimento corre alla ricerca empirica realizzata nel 1996, su base nazionale, coinvolgendo 536 fondazioni, rilevate sulla base della definizione adottata dall'European Foundation Centre di Bruxelles, quali «enti senza finalità di lucro con una propria sorgente di reddito che deriva normalmente ma non esclusivamente da un patrimonio. Questi enti hanno il loro organo di governo. Essi usano le loro risorse

finanziarie per scopi educativi, culturali, religiosi, sociali o altri scopi di pubblico beneficio, sia sostenendo associazioni e situazioni educative o persone, sia organizzando o gestendo direttamente i loro programmi»<sup>(5)</sup>.

## 2

La pubblicazione dei risultati di una recente indagine condotta da un gruppo di ricerca costituito presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli studi di Brescia offre lo spunto per svolgere alcune considerazioni sul ruolo e sulla presenza delle fondazioni nel territorio bresciano. La prospettiva, inedita per la nostra provincia, di una ricerca mirata sull'istituto fondazionale mostra uno spaccato che attraversa tutti i principali ambiti in cui si muove il terzo settore e la stessa società bresciana. Le fondazioni rappresentano, infatti, l'anello di congiunzione tra la dinamica economica, espressione dello spirito imprenditoriale, e la crescita socio-culturale della comunità attraverso la capacità del singolo di costituire un patrimonio e la sua lungimiranza nel vincolarlo ad un ideale ed ad una finalità socialmente utile. Nonostante si tratti di un istituto giuridico che affonda le sue radici nel tempo, le sue connotazioni si dimostrano quantomai ade-

2) In forza della convenzione recepita con deliberazione dalla Giunta della Regione Lombardia n. VII/3794 del 16 marzo 2001.

3) R. GIACINTI, *Indagine sulle fondazioni in Toscana*, in Riv. Not., 1998, p. 665.

4) G. ALPA, *Il regime delle fondazioni in Italia e in Francia. Considerazioni preliminari*, in *Le fondazioni. Tradizione e modernità*, Padova, 1998, p. 32.

5) M. PACINI, *Le fondazioni in Italia*, in *Per conoscere le fondazioni, I mondi delle fondazioni in Italia e all'estero*, Torino, 1997, p. 4.

guate a raccogliere le sfide della società attuale, promuovendo iniziative di grande rilievo in numerosi settori. Non a caso la loro presenza e il loro campo di azione si sta estendendo di giorno in giorno: a testimonianza della duttilità ed attualità dell'istituto va, infatti, evidenziato che se le fondazioni censite coprono un arco temporale che va dal 1915 ad oggi, oltre la metà di queste sono state costituite negli ultimi quindici anni. In tempi recenti, sulla scia di esperienze straniere, hanno ampliato considerevolmente gli ambiti d'intervento e, conseguentemente, la presenza sul territorio.

Potrebbe stupire, quindi, rilevare come le norme del Codice Civile dedicate alle persone giuridiche private senza scopo di lucro, a dispetto di numerosi progetti di riforma, sia rimasta pressoché immutata sino al 2000, in cui è avvenuta un intervento mirato a modificare la procedura del riconoscimento, nell'ottica di un decentramento amministrativo. In particolare, il legislatore del 1942 ha raccolto in meno di trenta articoli la disciplina di fondazioni, comitati ed associazioni, riconosciute e non. L'ampio margine di manovra lasciato all'autonomia dei privati, per come collocato nel più generale quadro della tutela costituzionale delle formazioni sociali ha inizialmente favorito la diffusione degli enti collettivi senza scopo di lucro. Successiva-

mente, però, la laconicità del codice civile non è parsa più adeguata alle caratteristiche di una società in evoluzione, nella quale il sorgere di nuove esigenze conferiva a tali enti un ruolo centrale nello sviluppo del Terzo settore. Si poneva, inoltre, l'esigenza di prevedere un regime di controlli in grado di vigilare efficacemente sull'attività degli enti *non profit*, in tutte le loro sempre maggiori prerogative, non ultima l'esercizio d'iniziativa di natura imprenditoriale con tutte le problematiche ad esse connesse. Nonostante fosse stata più volte annunciata e troppe volte rinviata, è, però, mancata l'attuazione di una rigorosa riforma organica del libro primo del codice civile<sup>(6)</sup>, rimasto pressoché immutato nella sostanza sino al 2000. Da questa circostanza non deve essere meccanicamente desunta una scarsa attenzione al mondo del *non profit* da parte del legislatore, il quale, anzi, è più volte intervenuto mediante normative a carattere settoriale, sorte dalla necessità di promuovere ed individuare enti che potessero godere di un regime di *favor*. La stratificazione normativa ha, però, determinato quello che è stato significativamente definito «un groviglio di leggi speciali»<sup>(7)</sup>: l'applicazione delle diverse norme talora presenta parziali sovrapposizioni, lasciando, invece, privi di regolamentazione ambiti non espressamente disciplinati a tutto discapito

6) Cfr. gli atti di un recente convegno, tenutosi a Gardone Riviera, pubblicati in D. CARUSI (cur.), *Associazioni e fondazioni. Dal codice civile alle riforme annunciate*, Convegno di studi in onore di Pietro Rescigno, Milano, 2001.

7) L'espressione si deve a M. V. DE GIORGI, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio delle leggi speciali*, in Riv. dir. civ., 1999, I, p. 297

dell'effettività dei controlli e della trasparenza dell'intero Terzo settore. In particolare, la suddetta politica legislativa ha comportato l'istituzione di differenti registri, ognuno relativo a determinate categorie di enti, che risultano comunque inadeguati a contenere le mille realtà del *non profit* e soprattutto privi di una necessaria visione d'insieme necessaria al fine di programmazione. Parallelamente, gli enti collettivi senza scopo di lucro non rientranti nei settori indicati dalle norme speciali restavano assoggettati unicamente alla disciplina prevista dal codice, senza la possibilità di usufruire di particolari regimi premiali a dispetto, talvolta, della meritorietà delle attività. Per le caratteristiche di sviluppo del Terzo settore si può ben comprendere, sotto diversi aspetti, come, da un lato, i ridotti vincoli a livello normativo abbiano indubbiamente favorito la diffusione degli enti *non profit*, specie in forma associativa. D'altro canto, simile scarso apparato normativo ha, però, provocato incertezze e talora mortificate istituzioni operanti nel sociale che non possedevano i requisiti per iscriversi nei registri, come quello del volontariato, e come tali non potevano fruire delle agevolazioni previste. In altri termini, traspare con evidenza che il mondo del sociale non appare, certo, incline ad essere imbrigliato e burocratizzato da eccessivi controlli, ma al tempo stesso chiede di essere agevolato nel rispetto nella massima trasparenza delle attività e dei risultati che è in grado di offrire supplendo alle ineffi-

cienze del mercato ed alle lacune del *Welfare state*.

3

La ricerca, condotta, su impulso della Fondazione ASM ha inteso ricostruire un'«anagrafe» delle fondazioni della Provincia di Brescia, con essenziale riferimento alla loro origine, all'organizzazione interna, agli ambiti e settori d'intervento, alle domande (del singolo, del gruppo o della società) cui si ripromettono di rispondere e, non ultimo, alle modalità di reperimento delle risorse finanziarie di Brescia. Si è, quindi, cercato di tracciare un quadro aggiornato e completo degli enti operanti nei confini del territorio bresciano con una caratterizzazione fondazionale, comprendendo anche fondazioni attive solo operativamente nella provincia: sono stati, infatti, contattati ben 80 enti, raccolti numerosi statuti, questionari, bilanci ed atti costitutivi e dettagliatamente censite 69 fondazioni. Poiché la fondazione si presenta come strumento fungibile ed assai duttile nel prestarsi al perseguimento di una molteplicità di fini estremamente diversificati tra loro, in non rari casi, si è riscontrato una discrasia tra la prassi operativa e le finalità statutariamente previste. Ciò premesso, al fine di raggruppare in categorie tendenzialmente omogenee gli enti censiti ed in considerazione delle aree identificate come predominanti, numericamente e per consistenza, nella provincia di Brescia, sono stati così i-

identificati i principali settori di intervento:

*Assistenza socio-sanitaria*

*Attività a favore della comunità*

*Formazione della persona e istruzione*

*Religione ed etica*

*Ricerche in campo sociale e medico-scientifico*

*Storia, arte e cultura*

Il primo settore comprende gli enti che gestiscono o contribuiscono all'attività di ospedali, case di riposo, assistenza domiciliare. In tale settore è rilevante il ruolo delle fondazioni che possano gestire infrastrutture e patrimoni necessari a garantire un'elevata qualità del servizio fornito alla collettività. Il secondo, più eterogeneo, comprende fondazioni di erogazione, di cui un paio nel campo della cooperazione internazionale, tutte legate dal comune interesse verso la promozione della cooperazione ed il perseguimento di finalità solidaristiche. Nel terzo tutto il mondo relativo all'educazione, università, scuole e l'assistenza ai minori, si presenta meno rilevante come numero di presenze, concentrate prevalentemente nel capoluogo, ma ha svolto un ruolo trainante per favorire la costituzione di nuovi centri educativi: la stessa presenza di poli universitari a Brescia è stata largamente favorita dall'intervento e dall'apporto dei fondazioni locali. Il quarto include tutte le fondazioni dedite alla formazione morale dei laici, attività religiose e di culto: l'attività nel settore religioso, coincidente con l'area cattolica, svolge un ruolo di grande importanza nella formazio-

ne etica e culturale dell'area bresciana. L'ambito della ricerca scientifica, accanto alle tradizionali finalità di ricerca in medicina e nelle scienze matematiche fisiche e naturali, comprende le fondazioni operanti nel campo delle scienze giuridiche economiche e sociali. Nell'ultimo gruppo, numericamente il più consistente, sono stati inclusi enti cui fanno capo in primo luogo musei, pinacoteche, biblioteche nonché le fondazioni che rivolgono la propria attività all'organizzazione di convegni ed altri enti operanti nel campo delle materie umanistiche, scienze umane, storiche e sociali.

L'analisi del fenomeno complessivamente rilevato nella sua distribuzione territoriale ha evidenziato che in prevalenza (per il 60%) le fondazioni hanno sede nel capoluogo. La centralità di Brescia va, però, ridimensionata se solo si considera che numerose attività istituzionali vengono operativamente condotte in sedi decentrate ovvero in distaccamenti operativi. Il ruolo della provincia riconquista, così, una posizione di assoluto rilievo, grazie anche alla presenza di enti particolarmente attivi dislocati nelle valli principali, nella zona dei laghi e nella Bassa. Le fondazioni della provincia bresciana sono, peraltro, caratterizzate da una matrice comune che sancisce lo stretto connubio con il territorio in cui sono sorte ed operano. In particolare ciò si rinviene nella previsione statutaria di finalità mirate alla valorizzazione delle tradizioni storico-culturali della zona di origine,

mentre lo stretto legame con la comunità si realizza attraverso anche nell'istituzione di fondi, borse di studio per i concittadini bisognosi e nella gestione di presidi socio-assistenziali, il più delle volte accessibili a condizioni di favore per i membri delle popolazioni autoctone.

4

Le prospettive di sviluppo sono molteplici e non è difficile preconizzare un considerevole incremento della diffusione di fondazioni sul territorio bresciano già nel prossimo quinquennio per la compresenza di numerosi fattori idonei a favorirne la crescita. In primo luogo, le Istituzioni di Pubblica Assistenza e Beneficenza (I.P.A.B.), diffuse da antica data nella provincia bresciana, in quanto presentino i requisiti richiesti per la depubblicizzazione ai sensi della L. n. 328/00 e D. Lgs. n. 207/01, verranno successivamente ad assumere la natura di fondazione di diritto privato. Va, poi, segnalato come la realtà imprenditoriale bresciana si mostri oggi particolarmente interessata a promuovere iniziative con finalità sociali. I sempre più numerosi esempi di fondazioni sorte per gemmazione dalle imprese mostra come esse siano in grado di cogliere le opportunità insite nello strumento. È importante, però, sottolineare l'importanza di una gestione lungimirante dei talora ingenti patrimoni al fine di garantire la promozione dell'intero settore e favorire la realizzazione di sinergie con enti di dimensio-

ni più ristrette o di diversa composizione anche a base associativa.

Cionondimeno, l'evoluzione dell'istituto è tale da rendere riduttiva l'ottica da cui muove la classica contrapposizione tra associazioni come *universitas personarum* e fondazioni come *universitas bonorum*. Sotto il profilo tipologico il mondo delle fondazioni bresciane, palesando una continua evoluzione, si presenta al passo con i tempi. Basterà qui menzionare gli esempi, di recente costituzione in ambito bresciano, di fondazione comunitaria (un esempio delle c.d. *community foundations* di matrice statunitense) e di fondazione di partecipazione. Tali nuove tipologie di fondazione presentano caratteristiche adeguate a perseguire più efficacemente l'intento di valorizzazione del legame al territorio ed il coinvolgimento delle diverse formazioni locali.

Elemento imprescindibile, affinché possano compiutamente realizzarsi le finalità di solidarietà sociale e promozione culturale che tradizionalmente caratterizzano le fondazioni, è proprio la dialettica costante con le altre istituzioni pubbliche o private e con la stessa comunità locale di cui rappresentano la proiezione. Pertanto è necessario che l'attività delle fondazioni bresciane sia adeguatamente valorizzata e conosciuta, anche al fine di promuovere il sorgere di nuove realtà che sappiano indirizzarsi verso ambiti non diversamente supportati da altre istituzioni ovvero possano, nel rispetto delle peculiarità di ciascuno, inserirsi nel circolo virtuoso del Terzo settore.