



International Medical University in Rome

CIRS – Centro Internazionale per la Ricerca Sociale
nella scienza della salute

Diritto e Sanità si occupa di indagare il rapporto tra il diritto e la salute da un punto di vista sociologico. I testi pubblicati in collana affrontano i diversi temi coinvolti nei rapporti tra le due discipline e nel rapporto tra le stesse discipline e la pubblica amministrazione.

tabedizioni

UGO GIORGIO PACIFICI NOJA

Solidarietà a tutto tondo

Le fondazioni sanitarie in Italia

prefazione di Gianni Profita

postfazione di Antonio Magi

DIRITTO E SANITÀ

tab edizioni

© 2021 Gruppo editoriale Tab s.r.l.
viale Manzoni 24/c
00185 Roma
www.tabedizioni.it

Prima edizione novembre 2021
ISBN versione cartacea 978-88-9295-298-0
ISBN versione digitale 978-88-9295-299-7

È vietata la riproduzione, anche parziale,
con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la
fotocopia, senza l'autorizzazione dell'editore.
Tutti i diritti sono riservati.

Indice

p.	9	Prefazione di Gianni Profita
	13	Introduzione
	39	Introduction
	63	<i>Le fondazioni</i>
	241	Postfazione di Antonio Magi
	245	Bibliografia
	251	Indice analitico
	259	Indice dei nomi
	295	Indice delle fondazioni
	299	Indice dei luoghi
	303	Siglaro

Prefazione

Dare alle stampe un volume sulle fondazioni che hanno per oggetto una missione incentrata sulla salute, è un'idea nuova. E non priva di alcuni risvolti pratici.

Non è necessario essere un sociologo o un giurista per comprendere l'importanza delle fondazioni.

Il nome dell'istituto rimanda certamente al latino (anche se tutto farebbe pensare a una di quelle parole latine uscite dalla porta in altre lingue e rientrate in italiano dalla finestra).

In ogni caso, la storia delle fondazioni sembrerebbe rimontare proprio alla storia romana.

Molto semplicemente i giuristi romani credono sia giusto operare un distinguo tra il capitale privato e il capitale destinato a una comunità.

Una *communitas* (o *universitas*), va ricordato, che – per i nostri progenitori – può essere certamente una comunità di persone (*personarum*) ma anche di cose (*rerum*).

Ed ecco allora determinarsi già in epoca molto risalente quelli che sono i principi fondamentali di una fondazione. La legge, si sa, non può non tenere in conto i mutamenti della società.

Eppure quei principi, più volte adattati dal legislatore, alle trasformazioni *de humano consortio* sono ancora oggi validi e su quei principi certamente poggiano le basi della fondazione come noi oggi la conosciamo. Se si volesse riassumere, insomma, si potrebbe affermare che la fondazione trova all'origine del proprio atto di nascita la necessità di salvaguardare legati ereditari destinati a scopi filantropici o religiosi.

Ma abbandonando l'eziologia dell'istituto giuridico e volendone ricercare la sua pratica applicazione, si può far riferimento agli ultimi testi di legge sulle fondazioni, che più di tutto spiegano come l'interesse del legislatore rifletta al tempo stesso aspetti, oltreché giuridici, anche economici ma anche certamente sociologici.

La ristrutturazione del cosiddetto terzo settore, posta in essere dalla legge 106 del 2016, viene attuata al termine di un dibattito parlamentare e di una discussione nella società civile durati molti anni. Essa diventa esponenziale di alcuni mutamenti che definire epocali non rappresenta certo una iperbole.

Alla fine degli anni Settanta corrisponde l'inizio di un periodo che, al di là di ogni considerazione di carattere ideologico, vede prima nella Gran Bretagna di Lady Thatcher e successivamente negli Stati Uniti delle due presidenze Reagan, un obiettivo restringimento del welfare. Si tratta di un nuovo modo di guardare all'economia e alla società.

Lo Stato che prima svolgeva un ruolo importante e partecipativo arretra lasciando spazio alla libera imprenditoria. Il primo settore, quello pubblico, si contrae. Il secondo settore, quello definito forse in maniera un po' troppo semplice "commerciale", si trasforma.

L'Italia è oggi un Paese che – proprio grazie al ruolo svolto dalle fondazioni – alla istituzionale *solidarietà* dello Stato affianca quella dei privati.

Gianni Profita

Magnifico Rettore UniCamillus

Introduzione

Un'introduzione storica

Tentare di determinare con esattezza l'anno di nascita delle fondazioni potrebbe certo essere importante per lo storico del diritto (e ovviamente lo storico sociale), ma rischierebbe ai fini di questa trattazione di essere una sterile ostentazione di gusto nozionistico. Di certo, poi, questo riferimento temporale non sarebbe rilevante ai fini della comprensione e del commento dell'istituto giuridico delle fondazioni.

Ad ogni modo si può affermare che chi sostenga che la fondazione rappresenta una sorta di sovrapposizione di istituti determinatasi in un arco temporale, che iniziatosi nella Roma imperiale si conclude nel momento presente attraverso l'Evo Medio, non sarebbe poi così distante dal vero¹.

Se si volesse poi tentare di ricostituirne la *ratio*, si potrebbe affermare che alla base della fondazione esistono due

1. Sul punto si veda tra gli altri François Charon, *Chroniques Philanthropiques*, disponibile anche in Internet <https://www.carenews.com/chroniques-philanthropiques/news/histoire-des-fondations-en-france-12>.

distinte esigenze. Da un lato, quella di mettere al riparo da possibili aggressioni creditorie il patrimonio della fondazione². Dall'altro, quella di assicurare la realizzazione dello scopo della fondazione ben al di là di un ridotto spazio di tempo dopo l'estinzione terrena del suo propugnatore³. La trasformazione in cosa pubblica (o che, con espressione non priva di suggestione, è stata definita "pubblicizzazione del sociale"⁴) è il modo in cui si abbraccia una visione nuova dello stato cui vengono affidati compiti e prerogative già propri di altri ambiti con l'affermazione della persona giuridica, sancendo l'uscita definitiva dallo Stato assoluto e il conseguente ingresso nello Stato di diritto⁵. Una visione nuova della società, che uno dei grandi maestri del diritto spiegava facendo ricorso a una metafora. Il socio, cioè colui che partecipa a una *societas* commerciale, diventa terzo rispetto alla società allo stesso modo in cui è terzo rispetto a qualsiasi altro soggetto⁶.

Per quanto concerne le fondazioni, si deve osservare che *Il Codice Napoleone* francese del 1804 non fa alcun riferimento ad esse⁷. Del pari non è contenuto alcun riferimento alle fondazioni neppure nel codice del Regno d'Italia del 1865.

2. Si confronti sul punto l'art. 22 comma quarto del d.lgs. 117 del 2017 che stabilisce in euro 30.000 il capitale minimo di una fondazione. Si tratta di una regola suscettibile di diverse eccezioni. In generale si può affermare che le singole leggi regionali hanno innalzato tale limite minimo portandolo da 30.000 a 50.000.

3. Si veda in questo senso anche Gennaro Dezio, *Profili civilistici delle associazioni e Fondazioni del Terzo Settore*, tab edizioni, Roma 2020.

4. Ivi, p. 26.

5. *Ibidem*.

6. Tullio Ascarelli, citato in Gennaro Dezio, *op. cit.*, *Tipologia della società per azioni e disciplina giuridica*, in *Rivista delle Società*, 1959, p. 1003.

7. Il mancato recepimento delle fondazioni come istituto nel Codice Na-

Insomma, come è stato giustamente fatto notare, permane quel sentimento di “reciproca diffidenza” tra Stato e privato in ambito sociale⁸.

Da un punto di vista giuridico, quindi, si trova il primo riferimento alle fondazioni nel codice civile del 1942 che all'art. 14 e ss. detta le norme relative alla istituzione e alla vita delle fondazioni.

Bisogna preliminarmente osservare che, in una visione antecedente lo Stato moderno, vi è una confusione pressoché totale tra *enti morali* e *enti religiosi*.

La génesi più antica delle fondazioni dovrebbe pertanto essere rinvenuta negli atti di liberalità compiuti da privati, e diretti alla creazione di enti caritativi e benèfici.

Il desiderio delle istituzioni religiose di creare degli istituti bancari per il piccolo prestito costituisce probabilmente nel quadro italiano il prodromo delle istituzioni di beneficenza, che nel corso del tempo talora potranno trasformarsi in istituzioni dotate di personalità giuridica propria⁹. E, infine, di fondazioni nella moderna e attuale accezione.

poleone è in tanto più stupefacente in quanto già Anne Robert Jacques Turgot de Brucourt aveva dedicato all'argomento un articolo nell'Encyclopédie. Si parte dalla radice della parola per affermare che *fonder* «dans ce sens, c'est assigner un fonds ou une somme d'argent pour être employée à perpétuité à remplir l'objet que le fondateur s'est proposé, soit que cet objet regarde le culte divin ou l'utilité publique, soit qu'il se borne à satisfaire la vanité du fondateur, motif souvent l'unique véritable, lors même que les deux autres lui servent de voile». *Encyclopédie, Exempla Mazarine*, 1757, vol. VII, p. 72 e ss.

8. Gennaro Dezio, *op. cit.*, p. 27.

9. «Le fondazioni [bancarie] solo formalmente nascono con la Legge Amato. La loro origine è molto più antica, sovente pluricentennaria, nascono come Casse di Risparmio, Monti di Pietà e quant'altro, espressione della società civile, delle comunità locali, della generosità di filantropi o mecenati, di iniziative di solidarietà, religiose o laiche. Sulla rigogliosa foresta di queste istituzioni della società civile si abbatté nel 1888, una legge Crispi che le statalizzò, espressione –

Introduction

A historical introduction

Attempting to determine the exact year of birth of foundations could certainly be important for a legal historian (and obviously for a historian of the society), but it would risk being a sterile display of notional taste for the purposes of this discussion. Certainly, then, this temporal reference would not be relevant to understanding and commenting on the legal institution of foundations.

In any case, it can be affirmed that whoever claims that the foundation represents a sort of superimposition of institutions determined in a temporal arc that began in Imperial Rome and ends in the present moment through the Middle Ages, would not be so far from the truth¹.

If one were then to attempt to reconstruct the *rationale*, it could be argued that there are two distinct requirements

1. On this point it can be useful seen – among others – François Charon, *Chroniques Philanthropiques*, also available in a French version on the Internet <https://www.carenews.com/chroniques-philanthropiques/news/histoire-des-fondations-en-france-12>.

underlying the foundation. On the one hand, there is the need to protect the assets of the foundation from possible creditor attacks². On the other hand, there is the need to ensure that the purpose of the foundation is realized beyond the short period of time after the earthly extinction of its proponent³. The transformation of the foundation into a public thing (or what has been termed the “publicization of the social sphere” using a significant expression) is the way in which the foundation’s purpose is embraced by the public⁴) is the way to embrace a new vision of the state which is entrusted with tasks and prerogatives already belonging to other areas with the affirmation of the legal person sanctioning the definitive exit from the absolute state and the consequent entry into the rule of law⁵. A new vision of the society that one of the great Italian Masters of the Law, explained using a metaphor. The partner, that is, the one who participates in a *commercialis societas*, becomes a third party with respect to the company in the same way that he/she is a third party with respect to any other subject⁶.

As far as foundations are concerned, it should be noted that the French *Code Napoléon* of 1804 makes no reference to

2. Compare on this point art. 22 paragraph 4 of Legislative Decree 117 of 2017, which sets the minimum capital of a foundation at 30,000 euros. This is a rule susceptible to several exceptions. In general, it can be said that individual regional laws have raised this minimum limit from 30,000 to 50,000.

3. See also Gennaro Dezio, *Profili civilistici delle associazioni e Fondazioni del Terzo Settore*, tab edizioni, Rome 2020.

4. *Ibidem*, p. 26.

5. *Ibidem*.

6. Tullio Ascarelli, quoted in Gennaro Dezio, *op. cit.*, *Tipologia della società per azioni e disciplina giuridica*, in *Rivista delle Società*, 1959, p. 1003.

foundations⁷. Similarly, there is no reference to foundations in the Code of the Kingdom of Italy of 1865.

In short, as it has been rightly pointed out, there remains that feeling of “mutual distrust” between state and private in the social sphere⁸.

From a juridical point of view, therefore, the first reference to foundations can be found in the Italian *Codice Civile* (Civil Code) of 1942 which, in the article 14, lays down the rules relating to the establishment and life of foundations.

It should be noted as well at the outset that in a vision that predates the modern state, there is an almost total confusion between *moral* and *religious entities*.

The oldest etiology of foundations should therefore be found in acts of liberality made by private individuals and directed towards the creation of charitable and benevolent entities.

The desire of religious institutions to create banking institutions for small loans probably constitutes, in the Italian context, the precursor of charitable institutions which, in the course of time, could be transformed into institutions with their own juridical personality⁹. And, finally, foundations in their modern and current meaning.

7. The failure to include foundations as an institution in the Code Napoleon is all the more surprising in that Anne Robert Jacques Turgot de Brucourt had already devoted an article to the subject in the *Encyclopédie*. We start from the root of the word to state that *fonder* «dans ce sens, c'est assigner un fonds ou une somme d'argent pour être employée à perpétuité à remplir l'objet que le fondateur s'est proposé, soit que cet objet regarde le culte divin ou l'utilité publique, soit qu'il se borne à satisfaire la vanité du fondateur, motif souvent l'unique véritable, lors même que les deux autres lui servent de voile», *Encyclopédie, Exemplaire Mazarine*, 1757, vol. VII, p. 72 ff.

8. Gennaro Dezio, *op. cit.*, p. 27.

9. «Their origin is much older, often centuries old, they were created as