

‘Generale’ e ‘speciale’ nella disciplina del Terzo Settore

Profili privatistici

Atti del Convegno di Studi

Catania, 20 - 22 marzo 2025

a cura di Giuliana Amore e Salvatore Bosa



Giappichelli

© Copyright 2026 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-2003-5

ISBN/EAN 979-12-211-6898-3 (ebook - pdf)

ISBN/EAN 979-12-211-6899-0 (ebook - epub)

DOI: 10.82018/9791221168983

Lo studio pubblicato, disponibile anche in modalità open access, è stato finanziato dall'Unione Europea – NextGenerationEU, Missione 4, Componente 2, nell'ambito del progetto GRINS - Growing Resilient, INclusive and Sustainable (GRINS PE00000018 - CUP E63C22002120006). I punti di vista e le opinioni espresse sono esclusivamente quelle degli autori e non riflettono necessariamente quelle dell'Unione Europea, nè può l'Unione Europea essere ritenuta responsabile per esse.



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su
carta certificata, riciclabile al 100%



Finito di stampare nel mese di maggio 2026

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

	<i>pag.</i>
‘Generale’ e ‘speciale’ nella disciplina del Terzo Settore. Brevi note di presentazione del Convegno	
Michela Cavallaro	1
Vincoli di destinazione e patrimoni separati	
Giuliana Amore	9
Autonomia privata e statuto legale degli ETS	
Raffaele Di Raimo	25
La responsabilità degli amministratori	
Gaetano Guzzardi	55
La responsabilità solidale degli ETS	
Salvatore Bosa	67
Il regime pubblicitario	
Daniele Foresta	85
‘Generale’ e ‘speciale’ nel regime delle soggettività collettive. Alla ricerca di un paradigma	
Giuseppe Vecchio	99
Enti del Terzo Settore e tutela degli incapaci	
Mario Renna	121

Enti del Terzo Settore e tutela degli incapaci

Mario Renna

Sommario: 1. L'amministrazione di sostegno e il codice del Terzo Settore. – 2. Selezione e idoneità dei soggetti chiamati all'ufficio di amministratore di sostegno. – 3. Organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e enti filantropici: le categorie di enti del Terzo Settore funzionali alla protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia.

1. L'amministrazione di sostegno e il codice del Terzo Settore.

Una riflessione sulla protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia e sul ruolo degli enti del Terzo Settore (ETS) consentirebbe di accrescere l'*effettività* dell'impianto normativo del Terzo Settore, che trova nel relativo codice – CTS: d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 – la più compiuta manifestazione. Punto di osservazione privilegiato è l'amministrazione di sostegno (ADS).

Se, come notato, nell'ADS è possibile rinvenire «tutti gli ingredienti di cui sono impastati i rapporti segnati da elementi di comunità e di solidarietà»¹, profilandosi una relazione fondata sulla matrice solidaristica², non può non rilevarsi come gli ETS siano espressione della solidarietà (art. 2 CTS) ed agiscano per fini solidaristici (art. 4, comma 1, CTS).

Come puntualizzato dalla Corte costituzionale, mediante la sentenza n. 131/2020, «gli ETS, in quanto rappresentativi della “società solidale”, del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di

¹ P. MARTINELLI-M.R. SPALLAROSSA, *Amministrazione di sostegno, servizi pubblici, terzo settore: tra reti di solidarietà e diritti inviolabili*, in *Amministrazione di sostegno. Interdizione, inabilitazione, incapacità, naturale*, opera diretta da G. Ferrando, Bologna, 2012, 520. Fa riferimento al ruolo degli enti con scopi ideali «nella costruzione di un sistema di reti solidaristiche di protezione [...]» TONDI DELLA MURA, *Dall'interdizione-inabilitazione all'amministrazione di sostegno: ragioni e implicazioni di una svolta a misura d'uomo*, in *Non profit Paper*, 2014, 2, 8. In tema, M. PICCINNI, *L'amministrazione di sostegno tra modello e realtà. Gli snodi di una discussione non più rimandabile*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2021, II, 691.

² P. MARTINELLI-M.R. SPALLAROSSA, *Amministrazione di sostegno, servizi pubblici, terzo settore: tra reti di solidarietà e diritti inviolabili*, cit., 521.

mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno"³.

L'esistenza di associazioni attive nell'ambito della formazione e dell'assistenza agli amministratori di sostegno non può esaurire il valore degli enti privati in tale comparto: come precisato, «si tratta di iniziative lodevoli, provenienti dal terzo settore, molto diversificate da luogo a luogo. Manca un coordinamento, una regia che tenda a massimizzare i risultati della loro azione»⁴. Il Professore Paolo Cendon ha, di recente, caldeggiato un ammodernamento della disciplina dell'ADS nel segno di una integrazione dei soggetti coinvolti nel procedimento di supporto delle persone prive in tutto o in parte di autonomia. Viene suggerita la previsione di «un Ufficio-Sportello comunale per la fragilità, in ogni Comune o Consorzio di Comuni, affidato al coordinamento dell'assessore comunale alle politiche sociali che lo possa gestire eventualmente con una apposita fondazione, che promuova e sovrintenda l'aggregazione delle risorse locali, dell'ente pubblico, del territorio, delle associazioni di Terzo settore [...]. Uno sportello che prenda in carico la fragilità del territorio e lavori per rimuovere gli ostacoli, coinvolgendo tanti soggetti, pubblici e privati. Lo sportello garantirebbe una sorta di regia della vita del fragile nel territorio, in cui c'è anche un 'controllo' della persona affinché non sia abbandonata a se stessa»⁵.

Occorre insistere, piuttosto, sull'applicazione e sull'efficacia del principio di sussidiarietà orizzontale, considerando l'organizzazione collettiva delle libertà sociali⁶ nell'ambito delle misure di protezione previste a favore di persone prive in tutto o in parte di autonomia.

Il CTS ha messo in chiaro la capacità generativa di benessere sociale degli ETS, non più suscettibili di essere individuati solo attraverso un procedimento logico-inferenziale fondato sull'opposizione rispetto al primo e al secondo settore⁷. Gli ETS sono puntualmente qualificati e si distinguono sotto il piano operativo, finalistico e pubblicitario rispetto ai *comuni* enti che non perseguono scopi lucrativi e sono

³ Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, su cui cfr. *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, a cura di A. Fici-L. Gallo-F. Giglioni, Napoli, 2020.

⁴ G. FERRANDO, *Meccanismi negoziali a protezione dei soggetti deboli*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2013, 990.

⁵ Vita.it/lamministratore-di-sostegno-compie-20-anni-quattro-proposte-per-aggiornarlo; nonché, P. CENDON, *Vent'anni di amministrazione di sostegno*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2023, 46-47.

⁶ A. BARBA, *Soggettività giuridica implicita e associazione non riconosciuta*, in *juscivile.it*, 2023, 299-300.

⁷ M. RENNA, *L'impatto sociale del Terzo settore: finalità, attività e governance*, in *Riv. dir. impr.*, 2021, 363 ss.

assoggettati al codice civile e alle leggi speciali eventualmente applicabili⁸.

Ai sensi dell'art. 4, comma 1, CTS, possono ambire alla qualifica di ETS le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, nonché le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni riconosciute e non riconosciute e le fondazioni, ovvero tutti gli altri enti privati e diversi dalle società che: *i*) siano privi di scopi lucrativi; *ii*) perseguano finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale; *iii*) svolgano, in via esclusiva o principale, una o più attività di interesse generale tra quelle indicate dall'art. 5, comma 1, CTS [vi rientrano, come indicato dalla lett. w), quelle legate «alla promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici»]; *iv*) siano iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo Settore (RUNTS)⁹.

Gli ETS operano «in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni e servizi» (art. 4, comma 1, CTS): questa articolata capacità di agire merita di essere apprezzata al di là di ogni contrapposizione con il settore privato e quello pubblico¹⁰. Invero, una efficace politica di allocazione delle risorse pubbliche può richiamare in gioco il ruolo e le competenze degli ETS, senza che ciò si traduca in una commistione di compiti e funzioni. Gli ETS, secondo quanto chiarito dalla Corte costituzionale nel 2020¹¹, grazie alla relazione di prossimità con le comunità di riferimento, posseggono una spiccata attitudine nell'intercettare, interpretare e soddisfare le esigenze collettive, talvolta più efficacemente rispetto ai soggetti pubblici¹².

In base al complessivo dato positivo, appare opportuno rafforzare i profili di convergenza tra ADS ed ETS¹³, partendo dal richiamo agli enti del Libro I, Titolo II, del codice civile effettuato dall'art. 408, comma 4, c.c., per poi giungere a valorizzare

⁸ A. FICI, *Enti del Terzo settore: nozione, requisiti e tipologie*, in *Gli enti del Terzo settore. Lineamenti generali*, a cura di Bassi, Napoli, 2020, 119 ss.; ID., *Fonti della disciplina, nozione e governance degli enti del Terzo settore*, in *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, a cura di Id., Napoli, 2018, 83 ss. V., altresì, G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in ID., *Imprese sociali, altri enti del Terzo settore, società benefit*, Torino, 2019, 27 ss.

⁹ Per un inquadramento sistematico, cfr. AN. FUSARO, *Gli Enti del Terzo Settore. Profili civilistici*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, Milano, 2022, 61 ss.; M. COSTANZA, *Terzo settore in frammenti. Considerazioni di diritto privato*, Torino, 2022, 21.

¹⁰ N. LIPARI, *Il ruolo del Terzo settore nella crisi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, 637, 647.

¹¹ Corte cost., 20 maggio 2020, n. 131, cit.

¹² A. FICI, *I "presupposti negoziali" dell'"amministrazione condivisa": profili di diritto privato*, in *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, a cura di Id.-L. Gallo-F. Giglioni, cit., 53 ss., 75 ss.

¹³ M. CAPECCHI, *La nomina di una persona giuridica ad amministratore di sostegno*, in *Amministrazione di sostegno, interdizione, inabilitazione*, a cura di G. Salito-P. Matera, Padova, 2013, 335 ss.

le organizzazioni di volontariato (ODV), le associazioni di promozione sociale (APS) e gli enti filantropici (EF).

L'individuazione di un ETS quale amministratore di sostegno estraneo alla compagine familiare del beneficiario non dovrebbe, allora, essere più intesa alla stregua di una soluzione eccezionale, quanto, piuttosto, costituire una modalità di selezione di un soggetto che – istituzionalmente volto a perseguire finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociali, dotato di riconosciuta professionalità, privo di scopi di lucro e iscritto in un apposito registro – risulti essere idoneo alla cura della persona beneficiaria e assicuri una efficace protezione degli interessi di volta in volta rilevanti ¹⁴.

Nell'avvalorare una simile ricostruzione, possono essere rimarcati: a) l'assenza dello scopo lucrativo da parte degli ETS, ovvero il totale asservimento del patrimonio allo svolgimento dell'attività statutaria; b) il monitoraggio, la vigilanza e il controllo – pubblico (da parte degli uffici del RUNTS) e privato (da parte dell'organo di controllo) – cui gli ETS sono sottoposti, affinché sia rilevata la costante conformità al CTS; c) il tratto professionale e il valore degli enti che, come risulta dall'art. 5, comma 1, CTS, sono tenuti ad esercitare l'attività di interesse generale «in conformità alle norme particolari che ne regolano l'esercizio» ¹⁵.

2. Selezione e idoneità dei soggetti chiamati all'ufficio di amministratore di sostegno.

Ai sensi dell'art. 408, comma 4, c.c., «il giudice tutelare, quando ne ravvisa l'opportunità, e nel caso di designazione dell'interessato quando ricorrano gravi motivi, può chiamare all'incarico di amministratore di sostegno anche altra persona idonea, ovvero uno dei soggetti di cui al titolo II al cui legale rappresentante ovvero alla persona che questi ha facoltà di delegare con atto depositato presso l'ufficio del giudice tutelare, competono tutti i doveri e tutte le facoltà previste nel presente capo» ¹⁶. La

¹⁴ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *L'attività dell'amministratore di sostegno tra gratuità e onerosità*, in *Fam. e dir.*, 2006, 541. In tema, A. FIGONE, *La scelta dell'amministratore di sostegno*, in *Amministrazione di sostegno. Interdizione, inabilitazione, incapacità, naturale*, opera diretta da G. Ferrando, cit., 46-47.

¹⁵ Chiarisce A. FICI, *Le fondazioni filantropiche nella riforma del Terzo settore*, in ID., *Un diritto per il Terzo settore. Studi sulla riforma*, Napoli, 2020, 124, che «questo inciso normativo persegue due finalità. La prima è di considerare d'interesse generale solo l'attività condotta nel rispetto di eventuali norme che ne regolino l'esercizio, come sovente accade, poiché molte attività contemplate nella lista, quale ad esempio quella sanitaria, costituiscono oggetto di normative specifiche. La seconda è di chiarire che l'art. 5, comma 1, CTS, nell'elencare le attività di interesse generale identificative di un ETS, non opera in deroga ad eventuali discipline di settore».

¹⁶ In giurisprudenza, Cass., 20 marzo 2013, n. 6861, in *onelegale.wolterskluwer.it*; App. Roma, 12 aprile 2007, n. 1721, ivi. Per M. DOGLIOTTI, *Capacità, incapacità, diritti degli incapaci. Le misure di protezione*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, Milano, 2019, 665, la «disciplina che può sembrare

disposizione cennata è applicabile anche con riferimento alle misure dell'interdizione e dell'inabilitazione, così come previsto dall'art. 424, comma 3, c.c.¹⁷, e questo favorisce una considerazione più ampia sul ricorso alla protezione e alla cura in senso metaindividuale. Viene riconosciuta *in termini residuali*, vista la modulazione soggettiva espressa dall'art. 408, comma 1¹⁸, c.c., la funzione di amministratore di sostegno da parte del legale rappresentante, o della persona da questi delegata, dei soggetti di cui al Titolo II del Libro I del codice civile¹⁹: il riferimento è alle associazioni, riconosciute e non riconosciute, alle fondazioni e ai comitati²⁰, nonché alle persone giuridiche pubbliche²¹ (si pensi all'affidamento dell'incarico al Comune nella persona del Sindaco²² o all'Azienda sanitaria locale²³). Diversamente, dovrebbero fuoriuscire

macchinosa, ma che cerca di contemperare la libertà del beneficiario, con l'esigenza della sua cura e della realizzazione dei suoi interessi, che compete al giudice tutelare».

¹⁷ Cfr. A. SPANGARO, Sub art. 424 c.c., in *Della famiglia. Artt. 231-455*, a cura di G. Di Rosa, in *Comm. Gabrielli*, Milano, 2018, 1654; T. MONTECCHIARI, Sub art. 424 c.c., in EAD., *Della interdizione, dell'inabilitazione e della incapacità naturale. Artt. 414-432*, in *Comm. Schlesinger*, Milano, 2023, 169.

¹⁸ Art. 408, comma 1, c.c.: «L'amministratore di sostegno può essere designato dallo stesso interessato, in previsione della propria eventuale futura incapacità, mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata. In mancanza, ovvero in presenza di gravi motivi, il giudice tutelare può designare con decreto motivato un amministratore di sostegno diverso. Nella scelta, il giudice tutelare preferisce, ove possibile, il coniuge che non sia separato legalmente, la persona stabilmente convivente, il padre, la madre, il figlio o il fratello o la sorella, il parente entro il quarto grado ovvero il soggetto designato dal genitore superstite con testamento, atto pubblico o scrittura privata autenticata».

¹⁹ Per P. PAZÉ, *La scelta dell'amministratore di sostegno*, in *Soggetti deboli e misure di protezione. Amministrazione di sostegno e interdizione*, a cura di G. Ferrando-L. Lenti, Torino, 2006, 133, «un ente amministratore – che agisce tramite il legale rappresentante o il suo delegato – costituisce una limitazione al principio di personalizzazione dell'amministrazione di sostegno».

²⁰ *Contra*, G. BONILINI-C. COPPOLA, Sub art. 408 c.c., in *Della famiglia. Artt. 231-455*, a cura di G. DI ROSA, in *Comm. Gabrielli*, cit., 1511, stante la «tendenziale temporaneità di detto ente». Tuttavia, secondo P. PAZÉ, *La scelta dell'amministratore di sostegno*, cit., 137, non è da escludere lo svolgimento delle attività di amministratore di sostegno da parte dei comitati «soprattutto quando l'amministrazione sia a tempo determinato (per esempio, il comitato promotore di raccolta di fondi per una persona ridotta in coma».

²¹ Come chiarito dalla Corte di cassazione, «la nomina quale ADS di un Comune (o di una Provincia) è chiaramente consentita dalla legge, anche se la nomina di tali enti, per la natura impersonale che li caratterizza e la necessità di servirsi di persone che diano loro specifica voce ed attitudine, comporta la possibilità di un loro coinvolgimento attraverso varie forme organizzative»: Cass., 5 marzo 2018, n. 5123. In tema, M. TESCARO, voce *Amministrazione di sostegno*, in *Dig. disc. priv. – sez. civ., Aggiornamento*, I, Torino, 2007, nt. 102.

²² Trib. Trieste, 12 febbraio 2007. Si legge nel decreto: «la norma presuppone che colui il quale riveste un ruolo pubblico abbia già in sé – quasi istituzionalmente – quel senso di solidarietà di servizio, che il ruolo di AdS propriamente richiede».

²³ G. LISELLA, *Compiti dell'amministratore di sostegno ed enti*, in *Non profit Paper*, 2014, 2, 75.

– in virtù del rinvio al Libro V del codice civile fatto dall'art. 13 c.c. – le società²⁴, in ragione, non tanto, della problematica organizzazione in forma imprenditoriale dello svolgimento delle relative attività, quanto della lucratività soggettiva²⁵.

Un'integrazione disciplinare è, allora, opportuna: tra i soggetti metaindividuali che il giudice tutelare, con prudente e discrezionale apprezzamento²⁶, può «chiamare all'incarico di amministratore di sostegno» si dovrebbero annoverare, quantomeno, gli ETS non commerciali (la cui specifica considerazione emerge anche in sede di trattamento fiscale, così come risulta dall'art. 79 CTS). Risulterebbe così preclusa a imprese e cooperative sociali, qualificate alla stregua di imprese sociali di diritto (*ex art. 1, comma 4, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112*)²⁷, la possibilità di rivestire il ruolo di amministratore di sostegno, data anche l'esclusione dell'attività volta alla protezione dei diritti civili tra le attività di impresa di interesse generale che le imprese sociali sono tenute a svolgere in via stabile e principale. Né potrebbe evocarsi l'operatività da parte delle imprese sociali nel comparto «interventi e servizi sociali ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, e successive modificazioni, ed interventi, servizi e prestazioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni, e di cui alla legge 22 giugno 2016, n. 112, e successive modificazioni» [art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 112/2017]. Infatti, ai sensi del richiamato art. 1, comma 2, l. n. 328/2000, per «interventi e servizi sociali» si intendono tutte le attività previste dall'art. 128, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112: qui si legge che per servizi sociali «si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in

²⁴ Chiarisce G. LISELLA, *Compiti dell'amministratore di sostegno ed enti*, cit., 75, che «l'espressa esclusiva previsione degli enti 'di cui al titolo II' da intendersi come enti qui regolamentati e non meramente menzionati, induce a tenere fuori dalla portata del disposto normativo le società 'regolate dalle disposizioni contenute nel libro V'». Diversamente, secondo L. LENTI, *Gli istituti di protezione e rappresentanza e il compito di assistenza sociale dell'ente locale*, in *Doveri di solidarietà e prestazioni di pubblica assistenza*, a cura di P. Morozzo della Rocca, Napoli, 2013, 132, la funzione di amministratore di sostegno non può essere attribuita a «enti pubblici, banche, società di cui al libro V del codice e associazioni tra professionisti».

²⁵ In tema, per una distinta prospettazione, C. IBBA, *Sulla nomina quale amministratore di sostegno di un ente del libro I del codice civile*, in *DETES*, 2024, 333 ss.

²⁶ M. TESCARO, *Sub art. 408 c.c.*, in *Commentario breve al diritto della famiglia*, diretto da A. Zaccaria, Milano, 2020, 1023.

²⁷ M. DOGLIOTTI, *Capacità, incapacità, diritti degli incapaci. Le misure di protezione*, cit., 676, dubita dell'immediata esclusione delle imprese sociali tra i soggetti potenzialmente chiamati a svolgere l'incarico di amministratori di sostegno. In questo senso, anche, G. BONILINI, *Sub art. 408 c.c.*, in ID.-F. TOMMASEO, *Dell'amministrazione di sostegno*, in *Comm. Schlesinger*, Milano, 2018, 342.

sede di amministrazione della giustizia». L'amministrazione di sostegno, invece, è un istituto regolato dal codice civile e di procedura civile e risulta, pertanto, inserito nell'amministrazione della giustizia²⁸.

Una distinta modulazione tra ETS – commerciali e non commerciali – non andrebbe intesa alla stregua di un indebolimento del Terzo Settore complessivamente inteso, quanto apprezzata alla luce della sostanziale differenza operativa che contraddistingue i singoli ETS. La Corte costituzionale nel 2022 ha chiarito che alle ODV è preclusa «la possibilità di ottenere dallo svolgimento dell'attività di interesse generale margini positivi da destinare all'incremento dell'attività stessa (salvo che per le attività diverse di cui all'art. 6 cod. Terzo Settore, che però possono essere solo «secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale»», a differenza, in particolare, delle imprese sociali (qualifica che può essere ottenuta anche dalle fondazioni), che possono percepire forme di corrispettivo dai destinatari delle prestazioni rese». Ciò non è *neutrale* ma rappresenta un indice significativo che consente di rimarcare l'identità delle ODV rispetto agli ETS commerciali²⁹. Una conferma di un siffatto *modus operandi* si rinviene dalla lettura degli artt. 79 e 80 CTS, rispettivamente dedicati alle imposte sui redditi e al regime forfetario degli ETS non commerciali. Ai sensi dell'art. 79, comma 2, CTS, le attività di interesse generale, di cui all'art. 5 CTS, «si considerano di natura non commerciale quando sono svolte a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi che non superano i costi effettivi». Può trattarsi anche di attività «accreditate o contrattualizzate o convenzionate con le amministrazioni pubbliche».

La legittimazione degli ETS sottende, complessivamente, l'irrobustimento degli enti non lucrativi³⁰, tra cui, ovviamente, ricomprendere tutti gli enti che decidono di non assoggettarsi al regime premiale del Terzo Settore. Rimane, purtuttavia, centrale il principio espresso dall'art. 408, comma 1, c.c.: «la scelta dell'amministratore di sostegno avviene con esclusivo riguardo alla cura ed agli interessi della persona del beneficiario». Come si evince dalle recenti Linee guida sull'amministrazione di sostegno, redatte da un gruppo di giuristi guidato dal Professore Paolo Cendon, l'art. 408, comma 4, c.c., nel facoltizzare il giudice a investire dell'incarico di amministratori di sostegno i soggetti collettivi «quando ne ravvisa l'opportunità», dota di ampia discrezionalità lo stesso giudice, favorendo lo scostamento dalla graduazione soggettiva preferenziale delineata dall'art. 408, comma 1, c.c. In ogni caso, gli enti eventualmente incaricati dell'ufficio di amministratore di sostegno dovranno risultare idonei per l'adeguato svolgimento dell'incarico³¹. È proprio il carattere dell'idoneità, prescritto dall'art. 408, comma 4, c.c., a suffragare una *valorizzazione*

²⁸ R. DONZELLI, *I processi d'interdizione, d'inabilitazione e per la nomina dell'amministratore di sostegno dopo la riforma Cartabia*, in *Judicium*, 1° ottobre 2025.

²⁹ Corte cost., 15 marzo 2022, n. 72.

³⁰ G. BONILINI, *Sub art. 408 c.c.*, cit., 339.

³¹ G. LISELLA, *Compiti dell'amministratore di sostegno ed enti*, cit., 71-73.

funzionale degli ETS³², senza che ciò importi una alterazione del baricentro, coincidente con la cura degli interessi morali e patrimoniali del beneficiario³³.

3. Organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e enti filantropici: le categorie di enti del Terzo Settore funzionali alla protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia.

Il piano della salvaguardia degli «interessi morali e patrimoniali» del beneficiario – riprendendo la locuzione contenuta nell'art. 44 disp. att. c.c., – impatta sull'individuazione dell'amministratore di sostegno³⁴: ciò invita a considerare il possibile ricorso ad ODV, APS ed EF nelle vesti di amministratori di sostegno. Come ha precisato la Corte costituzionale, attraverso la sentenza n. 72/2022, «all'interno del perimetro legale» degli ETS figurano «specifiche e diverse caratterizzazioni dei modelli organizzativi, al punto che sono gli enti nella loro autonomia a individuare, variandola se necessario, quella che meglio consente, secondo la storia e l'identità di ciascuno, il raggiungimento dei propri fini istituzionali»³⁵. Nelle ODV, nelle APS e negli EF si inverano i principi generali posti dall'art. 2 CTS³⁶: il valore e la funzione sociale dell'associazionismo e del volontariato, nonché della cultura e della pratica del dono, quali espressione autentiche e spontanee di partecipazione, solidarietà e pluralismo.

ODV, APS, ed EF sono connotati da elementi formali, strutturali e da peculiarità gestionali che meritano di essere adeguatamente presi in considerazione. A livello genetico, per le ODV e per le APS è richiesto il ricorso alla forma associativa (art. 32, comma 1, CTS; art. 35, comma 1, CTS), mentre gli EF possono essere costituiti, solamente, in forma di associazione riconosciuta o di fondazione (art. 37 CTS). Per quanto attiene al profilo operativo, l'attività degli EF è intrinsecamente gratuita ed

³² G. LISELLA, *Compiti dell'amministratore di sostegno ed enti*, cit., 76. Per l'A., occorre che vi sia «coerenza, o quantomeno, compatibilità, tra l'oggetto dell'incarico che si conferisce e le finalità che l'ente è chiamato a perseguire».

³³ P. STANZIONE, *Amministrazione di sostegno, interdizione ed inabilitazione: rapporti ed interazione*, in *comparazioneDirittocivile.it*, 2010, 14.

³⁴ G. BONILINI, *Sub art. 408 c.c.*, cit., 340, chiarisce che «a differenza di quanto risulta dall'art. 354 cod. civ., non è precisata la finalità assistenziale, che deve assumere la persona giuridica prescelta, sicché il giudice tutelare potrà nominare anche un ente privo di connotazioni assistenziali, quale, a titolo di esempio, una fondazione bancaria che si prenda cura degli interessi meramente patrimoniali del soggetto interessato all'amministrazione di sostegno, ove questi abbisogni di sostegno, esclusivamente, riguardo alla cura di detti interessi».

³⁵ Corte cost., 15 marzo 2022, n. 72, cit.

³⁶ G. PONZANELLI-V. MONTANI, *Dal "groviglio di leggi speciali" al codice del Terzo settore*, in *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, a cura di A. Fici, cit., 31 ss.

etero-destinata³⁷. Le ODV, come le APS, sono caratterizzate dallo svolgimento prevalente delle attività di interesse generale in favore di terzi «avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati» (art. 32, comma 1, CTS). Queste ultime possono, invero, operare anche in favore dei propri associati, nonché di loro familiari. Nel complesso, l'elemento logistico e il dato professionale concorrono a suffragare il ricorso a tali categorie di ETS nelle vesti di amministratori di sostegno, pur rimanendo immutata l'ampiezza e la qualità del controllo da parte del giudice tutelare.

A livello strutturale, le ODV e le APS costituite da un numero minimo di sette persone fisiche o di tre enti omologhi, si connotano (i) per la centralità della componente volontaria e del relativo coefficiente personalista e (ii) per il vincolo riguardante l'assunzione di lavoratori dipendenti o il ricorso a prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura. Ciò potrà solo avvenire «nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta» (art. 33, comma 1, CTS); ovvero, «solo quando ciò sia necessario ai fini dello svolgimento dell'attività di interesse generale e al perseguimento delle finalità» (art. 36 CTS). La prevalenza dell'attività di volontariato «dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati» (art. 32, comma 1, CTS), come osservato dai giudici costituzionali nel 2022³⁸, rifluisce sul «sistema di finanziamento» in ragione della «connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri enti del Terzo settore»: ciò trova conferma nella lettura dell'art. 33, comma 3, CTS, là dove vincola le ODV a ricevere, per l'attività di interesse generale prestata, «soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate».

Il dato è significativo e appare coerente con la gratuità dell'amministrazione di sostegno: «la necessaria prevalenza della componente volontaristica nella struttura costitutiva delle ODV si associa al fatto che la disciplina dell'attività di interesse generale di tali enti è permeata da un vincolo particolarmente stringente anche in relazione al modo di svolgimento della stessa, preordinato a esaltare quella caratteristica di gratuità che connota l'attività del volontario»³⁹.

Ulteriore presidio di garanzia circa la *legalità* e la *qualità* dell'azione dei cennati ETS deriva dalla previsione obbligatoria dell'organo di controllo, anche monocratico, per ogni fondazione ETS (art. 30, comma 1, CTS); per le associazioni ETS, la nomina dell'organo è obbligatoria solo in caso di superamento, per due esercizi consecutivi, di almeno due limiti fissati dall'art. 30, comma 2, CTS [a) totale dell'attivo dello stato

³⁷ Cfr. A. ZOPPINI, Grant making vs. operating, in *Le fondazioni bancarie. Un patrimonio alla ricerca di uno scopo*, a cura di C. Borzaga-F. Cafaggi, Catanzaro-Roma, 1999, 199; A. FICI, *Profili civilistici dell'attività erogativa delle fondazioni*, in *Le fondazioni. Prospettive italiane ed europee*, a cura di G. Resta, Napoli, 2014, 92-97. Sul rapporto tra enti "altruisti", costituiti per apportare benefici ai terzi, ed enti "egoisti", operanti a vantaggio dei componenti, v. M.V. DE GIORGI, *Integrare, ma dove? Enti senza fissa dimora*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2019, II, 1070-1071.

³⁸ Corte cost., 15 marzo 2022, n. 72, cit.

³⁹ Corte cost., 15 marzo 2022, n. 72, cit.

patrimoniale: 150.000,00 €; b) ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate: 300.000,00 €; c) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 7 unità]. A tale organo è affidato il compito di vigilare sull'osservanza della legge e dello statuto e di monitorare il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, ponendo particolare attenzione al rispetto delle regole sullo svolgimento delle attività di interesse generale, sulle attività diverse e sulle attività di raccolta fondi, nonché sul divieto di distribuzione degli utili secondo quanto previsto dall'art. 8 CTS.

Quanto agli EF, l'art. 37, comma 1, CTS chiarisce i rilevanti aspetti identitari e operativi: trattasi di soggetti volti ad «erogare denaro, beni o servizi, anche di investimento, a sostegno di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale»⁴⁰. Gli EF, per quanto qui interessa, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, potranno concorrere ad aumentare i livelli di benessere di soggetti privi in tutto o in parte di autonomia, sostenendo persone vulnerabili e risultando così del tutto in linea con la logica selettiva dell'amministrazione di sostegno⁴¹. L'azione filantropica metaindividuale potrà rappresentare una forma evoluta di altruismo, non più fondato sul dono episodico e sulla munificenza individuale, ma organizzato secondo criteri di efficienza e strutturalmente integrato nel sistema della lotta alle vulnerabilità e dell'aumento del livello di inclusività sociale⁴²; ciò potrà favorire il concreto riscatto della persona da uno stato di bisogno, provando così a restituire pienezza al godimento dei diritti civili.

La capacità degli EF di produrre un effettivo impatto sociale è correlata alla *trasparenza*, così come emerge dall'art. 38, comma 2, CTS: negli atti costitutivi occorrerà indicare quali sono i principi che governano la gestione del patrimonio, nonché la raccolta di fondi e risorse, e che modulano il concreto svolgimento dell'attività erogativa. Tale previsione sottrae al mero arbitrio degli amministratori la possibilità di ricorrere a criteri e tecniche di selezione incoerenti con l'azione dell'ente e rinsalda il legame tra intermediazione filantropica, responsabilità gestoria e conoscibilità. Infine, occorre segnalare che gli EF sono tenuti a redigere, in conformità alle linee guida adottate tramite il d.m. 4 luglio 2019, il bilancio sociale, dando così evidenza all'impatto sociale dell'attività esercitata⁴³. Il bilancio sociale costituisce uno strumento dinamico attraverso cui certificare, in favore di associati e di terzi, nonché

⁴⁰ M. RENNA, *Associazioni di promozione sociale ed enti filantropici nello sviluppo del Terzo settore*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2021, 527 ss.

⁴¹ Cfr. C. IRTI, *La persona anziana tra famiglia e società. Problematiche di diritto civile*, Pisa, 2023, 50 ss.; C. CASCIONE, *Il lato grigio del diritto. Invecchiamento della popolazione e tutela degli anziani in prospettiva comparatistica*, Torino, 2022, 106 ss.

⁴² Cfr. R. DI RAIMO-C. MIGNONE, *Strumenti di finanziamento al terzo settore e politiche di intervento locale nella «società inclusiva» europea. (Dalla filantropia alla finanza alternativa)*, in *Giust. civ.*, 2017, 139 ss., 155 s.

⁴³ Il bilancio sociale dà atto degli esiti del monitoraggio svolto dall'organo di controllo (art. 30, comma 7, CTS).

delle amministrazioni pubbliche e di tutti i potenziali *stakeholders*, le attività svolte e i risultati conseguiti dall'ente. Attraverso tale documento, l'EF potrà fornire informazioni ulteriori rispetto a quelle di matrice economica e finanziaria, affidate al bilancio di esercizio, facendo emergere l'identità dell'ente, così venendo asseverata la capacità di generare valori sociali e benessere collettivo.