

L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO TRA PUBBLICO E PRIVATO

di
MARIO RENNA*

ABSTRACT: *In the field of the legal guardianship, the Italian “amministrazione di sostegno” could be examined considering the role of Third sector entities. The principles of solidarity and subsidiarity help to emphasize the features of private and public dimension and, in this context, the protection of weak people through a legal entity (e.g. a voluntary or a philanthropic organisation) could represent an institutional model of reaction compliant with national regulation.*

KEY WORDS: *legal guardianship, third sector system, voluntary organizations, charitable organizations.*

ENGLISH TITLE: Legal guardianship between public and private

SOMMARIO: 1. Amministrazione di sostegno ed enti del Terzo settore: l'intervento collettivo a servizio delle persone prive di autonomia. – 2. Sussidiarietà orizzontale, enti del Terzo settore e tutela dei diritti civili. – 3. Il contributo del volontariato e della filantropia. – 4. L'amministrazione di sostegno e il ruolo del Terzo settore in un recente d.d.l. approvato dal CNEL. – 5. Conclusioni.

ISSN: (print) 00226955

DOI: 10.26350/004084_000194

1. Amministrazione di sostegno ed enti del Terzo settore: l'intervento collettivo a servizio delle persone prive di autonomia

L'art. 408 c.c., rubricato «Scelta dell'amministratore di sostegno», è una disposizione di forte impatto sistematico, in quanto pone in esponente la cura e gli interessi del beneficiario, vincolando la scelta dell'amministratore di sostegno all'effettivo rispetto degli stessi, assi baricentrici unitamente alla personalità dell'interessato¹. La previsione normativa merita di essere considerata anche per il richiamo che ad essa effettua l'art. 3, comma 3, della legge istitutiva della misura di protezione in questione (n. 6/2004): dall'applicazione dell'art. 408 c.c., «non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato».

Contributo sottoposto a *double-blind peer review*.

* Università di Siena – mario.renna@unisi.it.

¹ In questo senso merita di essere letta la recente delega al Governo volta alla rimodulazione dell'amministrazione di sostegno: dovrà essere garantita al beneficiario una «adeguata tutela nei casi di assente o limitata capacità di autodeterminarsi, di attendere alle ordinarie occupazioni e di provvedere ai propri interessi, con attribuzione all'amministratore di sostegno di poteri graduati e proporzionati alla condizione del beneficiario, assicurando adeguati poteri di verifica e di controllo in capo al giudice» [art. 17, comma 1, lett. a), l. n. 167/2025].

La salvaguardia delle persone prive in tutto o in parte di autonomia impone, allora, una contestuale attenzione per la finanza pubblica²: questa prescrizione può essere apprezzata nel senso di favorire un efficiente³ sistema integrato tra pubblico e privato nel sostegno giuridico delle persone fragili⁴. Ed è proprio questo punto che determina una opportuna valorizzazione del ruolo degli enti del Terzo settore (ETS), pur nella specificità individuale di cui ogni soggetto è portatore, quali titolari di un *munus* avente rilievo pubblico⁵. D'altronde, coerentemente con quanto premesso, e come puntualizzato dalla Corte costituzionale mediante la sentenza del 15 marzo 2022, n. 72, «l'attività di interesse generale svolta senza fini di lucro da tali enti realizza anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica».

L'intreccio tra pubblico e privato, tra dimensione giudiziaria e sostegno organizzato, si ricava dall'esame di due fonti, rispettivamente di matrice normativa e giurisprudenziale.

La prima è composita, sebbene accomunata dal livello primario della regolazione: a) l'amministrazione di sostegno (ADS) è un istituto regolato dal codice civile e collocato all'interno del codice di procedura civile (artt. 473-*bis* 52 ss.) e, quindi, inserito nell'amministrazione della giustizia⁶. L'ADS non è sussumibile nel novero degli interventi e dei servizi sociali: questo punto è essenziale, al fine di impedire commistioni con attività di cura materiali, manifestazione dell'autonomia privata individuale e collet-

² V., ad esempio, il Progetto POLIS e la relativa possibilità di presentare ricorso per l'istituzione dell'amministrazione di sostegno presso un ufficio postale abilitato. In tema, M. Tescaro, *Il chiaroscuro dell'amministrazione di sostegno e le sue tre fasi*, in *Giur. it.*, 2025, p. 2433; nonché, E. Morotti, *Il ricorso per la nomina dell'Amministratore di sostegno mediante i Servizi della Pubblica Amministrazione (Progetto Polis)*, in *Judicium*, 15 dicembre 2023.

³ M. Capecchi, *Enti non profit e amministrazione di sostegno*, in G. Ferrando (a cura di), *L'amministrazione di sostegno. Una nuova forma di protezione dei soggetti deboli*, Milano 2005, p. 193. Ora, G. Lisella, *L'amministrazione di sostegno. Itinerario di una esperienza di studio*, Pisa 2024, pp. 82 ss.; C. Ibba, *Sulla nomina quale amministratore di sostegno di un ente del libro I del codice civile*, in *DETES*, 2024, pp. 333 ss.

⁴ M. Tescaro, *L'amministrazione di sostegno: esperienze applicative e sfide future*, in A. Rizzo - Id. - S. Troiano (a cura di), *L'amministrazione di sostegno: il modello vicentino*, Napoli 2018, p. 105: l'amministrazione di sostegno deve misurarsi con la sfida organizzativa «consistente nell'ideare e attuare nuove modalità, possibilmente anche telematiche, che riducano tempi e costi della giustizia, rendendo il relativo servizio complessivo sempre più effettivo ed efficiente».

⁵ Sulla tenuta dell'impianto disciplinare e sul relativo ammodernamento, v. M. Girolami, *Dalla crisi dell'amministrazione di sostegno al mandato di protezione: un bilancio de iure condendo*, in *Riv. dir. civ.*, 2021, pp. 858-864; più recentemente, Ead., *Vulnerabilità e autonomia privata nel dialogo con la Cassazione*, ivi, 2025, pp. 1024 ss.; quindi, M.N. Bugetti, *Verso ... e oltre l'amministrazione di sostegno: una retrospettiva su un criticato istituto di successo*, in *Fam. dir.*, 2024, pp. 314 ss. V., altresì, V. Barba, *La tutela delle persone vulnerabili nel sistema giuridico italiano. Per una rilettura integrale dell'amministrazione di sostegno*, in *Dir. fam. e pers.*, 2025, II, pp. 1201 ss.

⁶ 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.

tiva, che possano distorcere la prudente interpretazione del dato normativo di riferimento e depotenziare il filtro irriducibile del giudice tutelare nell'applicazione della misura. Si ricordi, infatti, che ai sensi dell'art. 1, comma 2, l. n. 328/2000, per «interventi e servizi sociali» si intendono tutte le attività previste dall'art. 128 d.lgs. n. 112/1998, ovvero «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 sede di amministrazione della giustizia»; *b*) volgendo lo sguardo al codice del Terzo settore (CTS, introdotto in forza del d.lgs. n. 117/2017), tra le attività di interesse generale che gli enti del Terzo settore (ETS), purché diversi dalle imprese sociali, possono svolgere, in via esclusiva o principale, rientrano la promozione e la tutela dei diritti civili [art. 5, comma 1, lett. *w*), CTS].

L'elaborazione e l'affinamento concettuale da parte della Corte costituzionale permette, molto puntualmente, di apprezzare l'intersezione feconda tra l'attività privata socialmente utile e l'azione pubblica, valorizzando sistematicamente l'attitudine degli ETS, la cui disciplina con riguardo a conformazione, organizzazione e regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricade tipicamente nella competenza statale relativa alla materia dell'ordinamento civile⁷. Nella sentenza n. 131/2020 è stato chiarito come «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 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”»⁸.

Le coordinate evidenziate permetterebbero, complessivamente, di soppesare il grado di effettività del sistema giuridico del Terzo settore⁹. L'art. 1 CTS, dedicato alle finalità e all'oggetto, mette in evidenza il sostegno alle iniziative che risultino essere espressione dell'autonomia privata individuale e collettiva, volte a «perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la par-

⁷ Corte cost., 12 ottobre 2018, n. 185 e, successivamente, Corte cost., 17 dicembre 2024, n. 201.

⁸ Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, su cui cfr. A. Fici - L. Gallo - F. Giglioni (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, Napoli 2020.

⁹ M. Maggiolo, *Costituzione e qualifica degli enti del terzo settore: alcuni profili problematici*, in *DETES*, 2024, p. 71.

tecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione».

Il CTS ha, tuttavia, incontrato differenti critiche: è stato reputato privo dell'adeguata capacità di cogliere l'ampiezza e la messe dei fenomeni relazionali già espressi dalla società civile¹⁰; è stato accusato di incoerenza e incompletezza¹¹. Ciononostante, non può non rilevarsi come la codificazione settoriale sia munita di una robusta carica performativa¹², la cui portata può cogliersi facendo riferimento a comparti disciplinari finitimi e incisi proprio dall'assetto regolatorio del CTS. Ne sono prova l'art. 6 dell'odierno codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023)¹³ – ove è previsto che «in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli [ETS], sempre che gli stessi contribuiscono al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato» – e l'art. 18 d.lgs. n. 201/2022, ai sensi del quale potrà farsi ricorso ai rapporti di partenariato con gli ETS nell'ambito del riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica¹⁴.

Ora, ritornando all'ADS, appare condivisibile la tesi di chi ha rinvenuto nell'istituto in esame «tutti gli ingredienti di cui sono impastati i rapporti segnati da elementi di comunità e di solidarietà»¹⁵: si profila, pertanto, una relazione governata dalla matrice solidaristica¹⁶ e proprio la solidarietà sia in un'accezione stipulativa – come emerge dall'art. 2 CTS – che in chiave qualificativa – quale marcatore finalistico degli ETS – per-

¹⁰ N. Lipari, *Il Terzo settore tra gratuità e cittadinanza*, Bari 2024, pp. 15 ss.

¹¹ A. Gentili, *Il Terzo settore a sei anni dalla riforma*, in *Riv. dir. civ.*, 2023, pp. 988-991.

¹² E. Quadri, *Enti del Terzo settore ed enti del libro primo del codice civile*, in *Riv. dir. civ.*, 2023, p. 1183. Poco prima, M. Costanza, *Terzo settore in frammenti. Considerazioni di diritto privato*, Torino 2022, p. 115.

¹³ M. Tamponi, *La riforma del Terzo settore: obiettivi, soluzioni, problemi aperti*, in *Riv. dir. civ.*, 2023, pp. 1009-1013 e p. 1017; M. Romano, *Profili di sostenibilità nel Terzo settore*, Torino 2024, pp. 96-101.

¹⁴ E. del Prato, *Sul quarto libro del codice civile*, in *Contr. e impr.*, 2024, p. 18, nt. 7.

¹⁵ P. Martinelli - M.R. Spallarossa, *Amministrazione di sostegno, servizi pubblici, terzo settore: tra reti di solidarietà e diritti inviolabili*, in G. Ferrando (diretto da), *Amministrazione di sostegno. Interdizione, inabilitazione, incapacità, naturale*, Bologna 2012, p. 520. V. gli spunti di V. 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, p. 8. V., anche, M. Paladini, *Amministrazione di sostegno e interdizione giudiziale: profili sistematici e funzionalità della protezione alle caratteristiche relazionali tra il soggetto debole e il mondo esterno*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, II, pp. 601-602.

¹⁶ P. Martinelli - M.R. Spallarossa, *Amministrazione di sostegno, servizi pubblici, terzo settore: tra reti di solidarietà e diritti inviolabili*, cit., p. 521.

mette di insistere sul contributo del volontariato organizzato e dell'azione filantropica¹⁷.

Sia, comunque, chiaro che la mera esistenza di enti attivi nell'ambito della formazione e dell'assistenza agli amministratori di sostegno, ovvero operanti nella fase di predisposizione di specifici protocolli operativi¹⁸, non può esaurire il ruolo dei soggetti collettivi non lucrativi: 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»¹⁹. Proprio l'assenza di una adeguata valorizzazione funzionale aveva condotto il professor Paolo Cendon a suggerire una revisione della disciplina dell'ADS, tale da agevolare un'integrazione dei soggetti coinvolti, a vario titolo, nella fase di sostegno delle persone prive di autonomia. È stata caldeggiata 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»²⁰.

2. Sussidiarietà orizzontale, enti del Terzo settore e tutela dei diritti civili

La salvaguardia dei diritti civili, nel contesto di riferimento, può essere esaminata considerando l'effettività del principio di sussidiarietà orizzon-

¹⁷ Per F. Anelli, *Il nuovo sistema delle misure di protezione delle persone prive di autonomia*, in questa *Rivista*, 2005, p. 195, l'art. 408, comma 4, c.c. «si inserisce nel quadro di una “concezione solidaristica”, là dove concede alle istituzioni di solidarietà privata l'accesso alla funzione di amministratore di sostegno». In tema, G. Lazzari - R. Pescara - M. Piccinni - R. Rizzo - F. Succu - S. Trentanovi - R. Zanon, *Il volontariato e l'amministrazione di sostegno. Testimonianze, spunti di riflessione e rilievi critici*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2024, suppl., pp. 64 ss.

¹⁸ Molto efficacemente U. Roma, *Amministrazione di sostegno: criticità normative sostanziali e processuali*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2021, I, p. 696: «la piena attuazione della legge sull'amministrazione di sostegno deve coinvolgere lo Stato inteso non solo come Stato-apparato, ma anche come Stato-comunità».

¹⁹ G. Ferrando, *Meccanismi negoziali a protezione dei soggetti deboli*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2013, p. 990.

²⁰ P. Cendon, *Vent'anni di amministrazione di sostegno*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2023, pp. 46-47. V., anche, R. Battiglia, *Il ricorso al giudice tutelare, l'audizione della persona fragile, il ruolo del PM, il provvedimento conclusivo*, in F.A. Genovese (a cura di), *L'amministratore di sostegno*, Milano 2025, pp. 147-148.

tale²¹ e i distinti modi di declinazione della “sovranità condivisa”²²: fondamentale è l’osservazione del rapporto tra l’organizzazione collettiva delle libertà sociali²³ e la concretizzazione delle misure di protezione disposte a favore di persone che «per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trova[no] nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi» (art. 404 c.c.).

Il CTS permette di cogliere la capacità generativa di benessere sociale da parte degli ETS²⁴, valorizzando la dimensione istituzionale di tali soggetti, non più suscettibili di essere individuati mediante un procedimento fondato sull’antitesi rispetto al primo e al secondo settore²⁵. Gli ETS sono qualificati in maniera puntuale e si distinguono con riguardo al versante operativo, nonché con riferimento al profilo finalistico e al piano pubblicitario²⁶. Ai sensi dell’art. 4, comma 1, CTS, sono ETS le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, tra cui rientrano le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni riconosciute e non riconosciute e le fondazioni, nonché tutti gli altri enti privati e diversi dalle società che: *i*) risultino 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 CTS; *iv*) risultino iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS)²⁷.

Gli ETS, come può apprezzarsi dal testo dell’art. 4, comma 1, CTS, 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».

²¹ Puntualmente, M. Pennasilico, *Gli enti del Terzo Settore nell’orizzonte della sostenibilità*, in *Accademia*, 2024, p. 177, osserva che «la sussidiarietà assurge, così, a principio identificativo dell’ordinamento, che favorisce la composizione dei conflitti, la compenetrazione e il mantenimento degli equilibri tra pubblico e privato». Secondo l’A., «gli ETS concorrono ad alimentare l’*affective citizenship* con gli attori del sistema politico e con le istituzioni, ossia la dimensione culturale della cittadinanza, intesa come senso di appartenenza alla comunità di riferimento, in uno spirito di cooperazione e solidarietà».

²² N. Lipari, *Il ruolo del terzo settore nella crisi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2018, p. 648. V., altresì, R. Costi, *Le linee portanti dell’ordinamento del terzo settore*, in *AGE*, 2018, pp. 11 ss.

²³ Cfr. A. Barba, *Soggettività giuridica implicita e associazione non riconosciuta*, in *Jus civile*, 2023, pp. 299-300; C. Camardi, *Enti collettivi e formazioni sociali, dal libro I al libro V attraverso il Terzo settore*, in *Contr. e impr.*, 2023, p. 488.

²⁴ C. Mignone, *Il social investing. Strumenti negoziali e scenari applicativi*, Napoli 2025, pp. 257 ss.

²⁵ M. Renna, *L’impatto sociale del Terzo settore: finalità, attività e governance*, in *Riv. dir. impr.*, 2021, pp. 363 ss.

²⁶ Cfr. A. Fici, *Enti del Terzo settore: nozione, requisiti e tipologie*, in A. Bassi (a cura di), *Gli enti del Terzo settore. Lineamenti generali*, Napoli 2020, pp. 119 ss.; 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, pp. 27 ss.

²⁷ Cfr. A. Fusaro, *Gli enti del Terzo settore. Profili civilistici*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, Milano 2022, pp. 61 ss.; M. Costanza, *Terzo settore in frammenti. Considerazioni di diritto privato*, cit., p. 21.

Questa plurale capacità di agire necessita di essere apprezzata, e valorizzata di conseguenza, senza contrapposizione con il settore pubblico²⁸. Piuttosto, come indicato in apertura, la contrazione del *welfare* e una efficace politica di riallocazione delle risorse pubbliche permette di considerare il ruolo e le competenze degli ETS, pur senza alimentare o giustificare commistioni di compiti e funzioni²⁹.

L'individuazione di un ETS quale amministratore di sostegno non potrà comportare un affievolimento delle garanzie procedurali e sostanziali normativamente previste, né integrare una scelta al ribasso, quanto rappresentare una modalità di salvaguardia degli interessi morali e patrimoniali del beneficiario effettivamente rispondente alle esigenze personali. Occorre, peraltro, essere avvertiti di come agli ETS, nel silenzio del CTS, si applichino, «in quanto compatibili, le norme del Codice civile e le relative disposizioni di attuazione» (art. 3, comma 2, CTS).

Nel fare appello alla sussidiarietà orizzontale³⁰, non può non essere data evidenza all'art. 55 CTS, mediante cui viene disciplinato, unitamente al d.m. n. 72/2021, il coinvolgimento degli ETS nei rapporti con gli enti pubblici: trovano legittimazione normativa le fattispecie della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento³¹. La disposizione, complessivamente, nello stilizzare un'autentica «procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria»³², favorisce il delinearsi di schemi relazionali che si situano ben al di là del paradigma dello scambio – pur rimanendo impregiudicato il rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza – e consacra l'approdo nell'area dei rapporti giuridici causalmente governati da una sorta di comunione di scopo³³, teleologicamente volti alla produzione di valore sociale.

Il dato positivo, unitamente all'interpretazione giurisprudenziale, favorisce una coesione sistematica tra ETS e ADS³⁴. Risulta, dunque, essenziale partire dal richiamo agli enti del Libro I, Titolo II, del codice civile effettuato dall'art. 408, comma 4, c.c. e prendere consapevolezza

²⁸ Osserva, criticamente, N. Lipari, *Il ruolo del Terzo settore nella crisi dello Stato*, cit., p. 647, che il CTS porta il Terzo settore sotto l'ombra disciplinare dello Stato.

²⁹ A. Zoppini, *Il diritto privato nella trasformazione dei processi allocativi delle risorse pubbliche*, in *Eur. e dir. priv.*, 2003, p. 427 e p. 429.

³⁰ F. Pizzolato, *Sussidiarietà orizzontale: l'attuazione e le criticità del principio nell'ordinamento repubblicano*, in questa *Rivista*, 2025, pp. 24 ss.

³¹ Per un utile ragguaglio, v. B. Boschetti (a cura di), *L'amministrazione condivisa come laboratorio di innovazione. Appunti e indicazioni per il futuro prossimo delle politiche pubbliche*, Napoli 2025.

³² Così, Corte cost., 20 maggio 2020, n. 131, cit.

³³ A. Fici, *I "presupposti negoziali" dell'"amministrazione condivisa": profili di diritto privato*, in Id. - L. Gallo - F. Giglioni (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, cit., pp. 77 ss.

³⁴ M. Capecchi, *La nomina di una persona giuridica ad amministratore di sostegno*, in G. Salito - P. Matera (a cura di), *Amministrazione di sostegno, interdizione, inabilitazione*, Padova 2013, pp. 335 ss.

dell'ammissibilità di una ADS metaindividuale; quindi, considerare che gli ETS possono operare, in via esclusiva o principale, nell'ambito della promozione e tutela dei civili. La scelta degli ETS quali amministratori di sostegno estranei alla compagine familiare del beneficiario non dovrebbe rappresentare una tecnica giuridica residuale, stante la configurazione dell'art. 408, comma 4, c.c.: piuttosto, l'individuazione di un soggetto non lucrativo, volto a perseguire finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociali, logisticamente dotato di presidi operativi efficaci ed iscritto in un apposito registro, potrà, purché sia assicurata la costante idoneità giudizialmente verificata, assolvere senza soluzione di continuità le funzioni di cui è investito³⁵.

L'assenza dello scopo lucrativo da parte degli ETS e il costante e puntuale rispetto del *non-distribution constraint* (così come scandito dall'art. 8, nonché dall'art. 9 CTS), la cui significatività si congiunge con la gratuità dell'incarico riveniente dall'applicazione dell'art. 379 c.c. (*ex* art. 411, comma 1, c.c.), unitamente ai controlli pubblici da parte degli uffici del RUNTS³⁶ e privati da parte dell'organo di controllo interno, cui gli ETS sono sottoposti, affinché sia rilevata la costante conformità al CTS, invitano a prestare attenzione all'azione collettiva: a ciò si aggiunga la necessaria garanzia della professionalità dell'agire, in quanto ai sensi dell'art. 5, comma 1, CTS, le attività di interesse generale si considerano tali «se svolte in conformità alle norme particolari che ne regolano l'esercizio»³⁷.

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»³⁸. Alla

³⁵ Secondo P. Morozzo della Rocca, *L'attività dell'amministratore di sostegno tra gratuità e onerosità*, in *Fam. dir.*, 2006, p. 541, «esclusa l'opzione di mercato, la strada giusta parrebbe quella di destinare risorse e progetti al fine di irrobustire la cooperazione virtuosa tra servizi territoriali, giurisdizione ed enti di volontariato. Gli obiettivi di questa cooperazione potrebbero essere: la promozione delle disponibilità disinteressate ed il loro sostegno; la formazione di professionalità senza professione, cioè senza lucro; il necessario raccordo istituzionale tra gli attori coinvolti nella cura alla persona sul territorio in cui essa vive». V. A. Figone, *La scelta dell'amministratore di sostegno*, in G. Ferrando (diretta), *Amministrazione di sostegno. Interdizione, inabilitazione, incapacità, naturale*, cit., pp. 46-47.

³⁶ D.m. 7 agosto 2025. In tema, A. Fici, *Prime note sul decreto «controlli» e le prospettive per il terzo settore*, in *DETES*, 2025, pp. 361 ss.

³⁷ A. Fici, *Le fondazioni filantropiche nella riforma del Terzo settore*, in Id., *Un diritto per il Terzo settore. Studi sulla riforma*, Napoli 2020, p. 124.

³⁸ In giurisprudenza, Cass., 20 marzo 2013, n. 6861; App. Roma, 12 aprile 2007, n. 1721. Come osserva M. Dogliotti, *Capacità, incapacità, diritti degli incapaci. Le misure di protezione*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, Milano 2019, p. 665, la disciplina, pur apparendo macchinosa, «cerca di contemperare la

luce della modulazione soggettiva espressa dall'art. 408, comma 1, c.c.³⁹, è riconosciuta la funzione di amministratore di sostegno solamente al legale rappresentante dei soggetti di cui al Titolo II del Libro I del codice civile o alla persona da questi delegata⁴⁰: la disposizione suppletiva evoca associazioni, riconosciute e non riconosciute, fondazioni e comitati⁴¹, nonché le persone giuridiche pubbliche⁴² (dall'amministrazione comunale alle aziende sanitarie locali)⁴³. Risultano escluse – in virtù del rinvio al Libro V del codice civile adoperato dall'art. 13 c.c. – le società⁴⁴, in ragione, non tanto e non solo, dell'organizzazione in forma imprenditoriale dello svolgimento delle relative attività, quanto, soprattutto, della lucratività soggettiva⁴⁵. Per le imprese sociali, la possibilità di essere chiamate all'incarico di amministratore di sostegno risulterebbe preclusa, anzitutto,

libertà del beneficiario, con l'esigenza della sua cura e della realizzazione dei suoi interessi, che compete al giudice tutelare».

³⁹ M. Piccinni, *Gli adulti privi in tutto o in parte di autonomia*, in C.M. Mazzoni - Ead., *La persona fisica*, in *Tratt. Iudica-Zatti*, Milano 2016, p. 509.

⁴⁰ Secondo P. Pazé, *La scelta dell'amministratore di sostegno*, in G. Ferrando - L. Lenti (a cura di), *Soggetti deboli e misure di protezione. Amministrazione di sostegno e interdizione*, Torino 2006, p. 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». Ora, in questo senso, M. Piccinni, *La protezione di fatto della persona fragile e l'esperienza spagnola (sulla guarda de hecho)*. *Nuove prospettive*, in F.A. Genovese (a cura di), *L'amministratore di sostegno*, cit., p. 248.

⁴¹ G. Bonilini - C. Coppola, *Sub art. 408 c.c.*, in G. Di Rosa (a cura di), *Della famiglia. Artt. 231-455*, in *Comm. Gabrielli*, Milano 2018, p. 1511, escludono i comitati stante la «tendenziale temporaneità» degli enti. Invero, per P. Pazé, *La scelta dell'amministratore di sostegno*, cit., p. 137, l'impegno dei comitati non è da escludere «soprattutto quando l'amministrazione sia a tempo determinato (per esempio, il comitato promotore di raccolta di fondi per una persona ridotta in coma)».

⁴² Si legge in una decisione di legittimità che «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.

⁴³ 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». Sull'argomento, G. Lisella, *Compiti dell'amministratore di sostegno ed enti*, in *Non profit Paper*, 2014, 2, p. 75.

⁴⁴ Ancora G. Lisella, *Compiti dell'amministratore di sostegno ed enti*, cit., p. 75, osserva 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, e in modo netto, per L. Lenti, *Gli istituti di protezione e rappresentanza e il compito di assistenza sociale dell'ente locale*, in P. Morozzo della Rocca (a cura di), *Doveri di solidarietà e prestazioni di pubblica assistenza*, Napoli 2013, p. 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».

⁴⁵ G. Bonilini - C. Coppola, *Sub art. 408 c.c.*, cit., p. 1484 e p. 1512. Puntualmente, R. Masoni, *Sub art. 408 c.c.*, in F. Di Marzio (diretto da), *Codice della famiglia*, Milano 2022, p. 167, nota che si dovrebbe solamente considerare la posizione degli enti non lucrativi quali amministratori di sostegno. In precedenza, D. Simeoli, voce *Amministrazione di sostegno. II) Profili sostanziali*, in *Enc. giur. Trecani*, II, Roma 2007, p. 9, ha inteso escludere gli «enti egoistici».

dalla mancata previsione, in sede normativa, delle attività di promozione e tutela dei diritti civili tra le attività d'impresa di interesse generale⁴⁶: la parziale coincidenza tra le attività previste dall'art. 5 CTS e quelle elencate dall'art. 2 d.lgs. n. 112/2017 rivela, complessivamente, l'assenza di una *raison d'être* commerciale nella protezione giuridica delle persone prive in tutto o in parte di autonomia.

Il distinguo tra ETS commerciali e non commerciali non pregiudica l'unitarietà del sistema giuridico del Terzo settore. La Corte costituzionale ha chiarito che alle organizzazioni di volontariato (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»⁴⁷. Ciò permette di accentuare l'identità delle ODV e suffragare il ricorso a tale tipologia di ETS rispetto, proprio, agli ETS commerciali. Peraltro, 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». Potrà trattarsi anche di attività «accreditate o contrattualizzate o convenzionate con le amministrazioni pubbliche». Recentemente, il TAR Lombardia ha statuito che il ricorso massivo alla componente volontaria «rientra nell'ontologica natura degli enti di volontariato» e la prevalenza dell'attività totalmente gratuita, rispetto alle dinamiche lavorative (contraddistinte da incompressibile onerosità), segna una «asimmetria virtuosa», che non impedisce alle ODV di «organizzare la propria attività in ossequio a parametri di efficienza, attraverso la predisposizione di una adeguata ed efficace struttura aziendale»⁴⁸.

Nell'individuazione di un ETS quale amministratore di sostegno rimane, in ogni caso, insuperabile 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»⁴⁹. I sog-

⁴⁶ Sul punto, A. Fici, *L'ente del terzo settore amministratore di sostegno: una proposta legislativa*, in Id. - M. Renna (a cura di), *Terzo settore e amministrazione di sostegno. Questioni, scenari e prospettive*, Napoli 2025, p. 141.

⁴⁷ Corte cost., 15 marzo 2022, n. 72.

⁴⁸ TAR Lombardia-Brescia, 22 dicembre 2025, n. 1174; TAR Lombardia-Brescia, 22 dicembre 2025, n. 1175, con nota di A. Santuari, *Trasporto sanitario: cooperative sociali vs. organizzazioni di volontariato*, in *rivistaimpresasociale.it*.

⁴⁹ S. Delle Monache, *Prime note sulla figura dell'amministratore di sostegno: profili di diritto sostanziale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2004, II, p. 45.

getti collettivi dovranno risultare idonei⁵⁰ e possedere un'articolazione funzionale allo svolgimento dell'incarico⁵¹. L'idoneità permette di superare il riferimento formalistico alla soggettività fisica dell'amministratore di sostegno, rendendosi necessaria l'attenzione per l'attitudine operativa e l'adeguatezza strutturale⁵². L'amministrazione di sostegno metaindividuale dovrà: *i*) assicurare il primato della cura e degli interessi del beneficiario⁵³; *ii*) mantenere inalterata la gratuità del *munus*, impedendo l'affermazione di dinamiche operative che si risolvano a detrimento del beneficiario.

3. Il contributo del volontariato e della filantropia

Il menzionato art. 408, comma 1, c.c. lega la scelta dell'amministratore di sostegno alla cura e agli interessi del beneficiario⁵⁴: l'attenzione per la componente personale e patrimoniale si riflette nell'individuazione dell'amministratore di sostegno e ciò invita a prestare attenzione al possibile ruolo svolto da ODV, associazioni di promozione sociale (APS), nonché dagli enti filantropici (EF)⁵⁵. 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»⁵⁶. Negli enti tosto indicati si inverano i principi posti dall'art. 2 CTS⁵⁷: il valore e la funzio-

⁵⁰ G. Lisella, *Compiti dell'amministratore di sostegno ed enti*, cit., pp. 71-73.

⁵¹ Cfr. A. Turco, *L'amministrazione di sostegno. Novella e sistema*, Napoli, 2010, p. 192, nt. 444; E. Calò, *Autonomia e autodeterminazione del beneficiario*, in S. Patti (a cura di), *L'amministrazione di sostegno*, Milano 2005, p. 73.

⁵² G. Lisella, *Compiti dell'amministratore di sostegno ed enti*, cit., p. 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».

⁵³ Cfr. P. Stanzione, *Amministrazione di sostegno, interdizione ed inabilitazione: rapporti ed interazione*, in *comparazionedirittocivile.it*, 2010, p. 14; G. Lisella, *La valorizzazione del carattere elastico dell'amministrazione di sostegno in funzione di una piena promozione e protezione della persona fragile*, in *Familia*, 2022, p. 470.

⁵⁴ G. Cian, *L'amministrazione di sostegno nel quadro delle culture giuridiche europee*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, II, p. 492.

⁵⁵ G. Bonilini, *Sub art. 408 c.c.*, in Id. - F. Tommaseo, *Dell'amministrazione di sostegno*, in *Comm. Schlesinger*, Milano 2018, p. 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».

⁵⁶ Corte cost., 15 marzo 2022, n. 72, cit.

⁵⁷ G. Ponzanelli - V. Montani, *Dal "groviglio di leggi speciali" al codice del Terzo settore*, in A. Fici (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli 2018, pp. 31 ss.

ne sociale dell'associazionismo e del volontariato, nonché la cultura e la pratica del dono, «espressioni autentiche e spontanee di partecipazione, solidarietà e pluralismo».

Per le ODV, così come per le APS, è prescritta la forma associativa (art. 32, comma 1, e art. 35, comma 1, CTS); gli EF, invece, possono essere costituiti in forma di associazione riconosciuta o di fondazione (art. 37 CTS). A livello operativo, l'attività degli EF, sia nella variante *grant-making* che in quella *operating*, è totalmente etero-destinata⁵⁸. Per ODV e APS risulta essere predominante l'attività di volontariato «dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati» (art. 32, comma 1, e art. 35, comma 1, CTS). Al netto delle APS operanti a favore di associati o familiari (*self-help*), forte è la scissione tra gli organi dell'ente e i beneficiari dell'azione collettiva⁵⁹: le ODV agiscono, invece, «prevalentemente in favore di terzi» (art. 32, comma 1, CTS)⁶⁰.

In termini strutturali, ODV e APS devono essere costituite da un numero minimo di sette persone fisiche o di tre enti omologhi e si contraddistinguono per la compressa, e diversificata, possibilità di fare ricorso a prestazioni lavorative⁶¹. Mentre per le ODV ciò potrà avvenire «nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta (e) in ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari» (art. 33, comma 1, CTS), per le APS sarà possibile «solo quando ciò sia necessario ai fini dello svolgimento dell'attività di interesse generale e al perseguimento delle finalità. In ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari o al venti per cento del numero degli associati, fermo restando il rispetto di quanto disposto dall'articolo 35, comma 1, relativamente alla prevalenza dell'attività di volontariato degli associati o delle persone aderenti agli enti associati» (art. 36 CTS).

La prevalenza dell'attività di volontariato, oltre a fungere da marcatore categoriale, come puntualizzato dai giudici costituzionali nel 2022⁶² si

⁵⁸ Cfr. A. Zoppini, *Grant making vs. operating*, in C. Borzaga - F. Cafaggi (a cura di), *Le fondazioni bancarie. Un patrimonio alla ricerca di uno scopo*, Catanzaro-Roma 1999, p. 199; A. Fici, *Profili civilistici dell'attività erogativa delle fondazioni*, in G. Resta (a cura di), *Le fondazioni. Prospettive italiane ed europee*, Napoli 2014, pp. 92-97.

⁵⁹ Su associazioni a carattere collettivistico e associazioni di utilità privata, cfr. D. Rubino, *Le associazioni non riconosciute*, Milano 1952, p. 36; A. Auricchio, voce *Associazioni (in generale)*, in *Enc. dir.*, III, Milano 1958, p. 875. V., anche, M.V. De Giorgi, *Integrare, ma dove? Enti senza fissa dimora*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2019, II, pp. 1070-1071.

⁶⁰ M. Ceolin, Sub art. 32, in Id., *Codice del Terzo settore a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016*, n. 106, in *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna 2023, p. 218.

⁶¹ Spunti sistematici in V. Ferrante, *Lavoro subordinato e attività di volontariato*, in IANUS, 2025, pp. 67 ss. *Amplius*, A. Occhino, *Volontariato, diritto ed enti del terzo settore*, Milano 2020.

⁶² Corte cost., 15 marzo 2022, n. 72, cit.

riverbera sul «sistema di finanziamento» in ragione della «connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri enti del Terzo settore»: una conferma è ricavabile dall'art. 33, comma 3, CTS, là dove si vincolano le ODV a ricevere, per l'attività di interesse generale prestata, «soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate».

Oltre alla generale sottoposizione ai controlli pubblici, così come regolati dal d.m. 7 agosto 2025, al fine di accentuare l'impatto della legalità e della qualità dell'azione dei cennati enti, può essere data evidenza alla previsione obbligatoria dell'organo di controllo, anche monocratico, per ogni fondazione ETS, tra cui gli EF aventi tale forma (art. 30, comma 1, CTS). Diversamente, per le associazioni ETS, tra cui rientrano ODV e APS, nonché per gli EF costituiti in forma associativa, 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 patrimoniale: 150.000,00 euro; *b)* ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate: 300.000,00 euro; *c)* dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 7 unità. L'organo è tenuto a vigilare sull'osservanza della legge e dello statuto e a 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 e sul divieto di distribuzione degli utili secondo quanto previsto dall'art. 8 CTS.

Nell'ambito di una riflessione attenta alle intersezioni tra pubblico e privato, quindi a dinamiche negoziali e attività di interesse generale degli ETS, preme ricordare come ODV e APS, purché iscritte da almeno sei mesi nel RUNTS, possono concludere con le pubbliche amministrazioni «convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato» (art. 56, comma 1, CTS); tali convenzioni «possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate» (art. 56, comma 2, CTS). Le sole ODV, inoltre, iscritte da almeno sei mesi nel RUNTS, aderenti a una rete associativa e accreditate ai sensi della normativa regionale in materia, ove esistente, possono risultare destinatarie, in via prioritaria, dell'affidamento dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza: a tale schema negoziale è possibile fare ricorso qualora «l'affidamento diretto garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione» (art. 57, comma 1, CTS). La compatibilità di tale norma con il diritto europeo, e con l'assetto concorrenziale

del mercato, è stata riconosciuta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea⁶³, che ha posto in esponente il fattore personalistico espresso dalle ODV, l'attitudine solidale e la totale assenza di lucratività. Il modello delle ODV non è replicabile dalle cooperative sociali, imprese sociali di diritto, poiché il rapporto tra volontari e lavoratori è antitetico rispetto a quello previsto per le ODV e il peso specifico è distinto: da un lato, come disposto dall'art. 2, comma 2, l. n. 381/1991, il numero dei soci volontari «non può superare la metà del numero complessivo dei soci»; dall'altro, come previsto dall'art. 2, comma 5, l. n. 381/1991, «le prestazioni dei soci volontari possono essere utilizzate in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego professionali previsti dalle disposizioni vigenti».

Gli EF, soggettività di nuovo conio, ma mutuatarie di una esperienza operativa risalente⁶⁴, trovano nell'art. 37, comma 1, CTS una puntuale disciplina⁶⁵: trattasi di enti operanti al fine di «erogare denaro, beni o servizi, anche di investimento, a sostegno di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale». Preme qui notare che, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, gli EF possono concorrere ad accrescere i livelli di benessere delle persone prive di autonomia, cogliendosi una vicinanza con la logica dell'amministrazione di sostegno. L'azione filantropica metaindividuale ha la potenzialità di integrare una forma articolata e strutturata di altruismo, affrancato dalla dimensione del dono contingente⁶⁶ e organizzato secondo criteri di efficienza, nonché integrato nel sistema istituzionale di protezione dei soggetti deboli⁶⁷.

Nell'azione degli EF è centrale la trasparenza: gli atti costitutivi devono indicare i principi che governano la gestione del patrimonio, nonché la raccolta di fondi e risorse, e che incidono sullo svolgimento dell'attività erogativa (art. 38, comma 2, CTS). L'attenzione per l'impatto sociale rinsalda il legame tra intermediazione filantropica, responsabilità amministrativa e conoscibilità. L'intreccio tra trasparenza e filantropia si coglie anche dalla lettura dell'art. 39 CTS. Gli EF, infatti, sono tenuti a dare menzione,

⁶³ Corte giust. UE, 7 luglio 2022, C-213/21. V. il commento di G. Riolfo, *L'affidamento dei servizi ex art. 57 d.lgs. 117/2017 in due recenti sentenze della Corte di giustizia europea e del Consiglio di Stato. L'assenza dello scopo di lucro, le cooperative sociali e gli enti non lucrativi*, in DETES, 2024, pp. 101 ss.

⁶⁴ Alcune consonanze possono rinvenirsi con le fondazioni di origine bancaria.

⁶⁵ Per un commento esauriente, A. Fici, *Gli enti filantropici del terzo settore: natura giuridica, fattispecie e disciplina*, in Riv. dir. priv., 2025, pp. 361 ss. Sulla valorizzazione dei soggetti personificati quali amministratori di sostegno, R. Russo, *La nomina dell'amministratore e la pluralità di candidature. Il ruolo degli enti del Terzo settore. Reclamabilità e ricorribilità*, in F.A. Genovese (a cura di), *L'amministratore di sostegno*, cit., pp. 224 ss.

⁶⁶ Cfr. A. Fici, *Le fondazioni filantropiche nella riforma del Terzo settore*, cit., p. 137.

⁶⁷ Cfr. G. Iudica, *Progresso e civiltà*, in Accademia, 2025, pp. 387 ss.; 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, pp. 139 ss. e pp. 155 s.

all'interno del bilancio sociale, dell'elenco e degli importi «delle erogazioni deliberate ed effettuate nel corso dell'esercizio, con l'indicazione dei beneficiari diversi dalle persone fisiche». Il bilancio sociale raffigura uno strumento certificativo della *mission* istituzionale: l'EF può fornire informazioni extra-contabili, così asseverando la capacità di generare valore sociale e benessere collettivo.

4. L'amministrazione di sostegno e il ruolo del Terzo settore in un recente d.d.l. approvato dal CNEL

L'intersezione tra pubblico e privato emerge nitidamente dalla lettura del recente d.d.l. n. 13/2025, approvato dal CNEL e intitolato «Disposizioni in materia di nomina degli enti del terzo settore, delle fondazioni di comunità e delle aziende pubbliche di servizi alla persona quali amministratori di sostegno». L'organo di rilievo costituzionale intende, nell'ambito di una costante valorizzazione della capacità personale e in linea con i principi, anche di derivazione sovranazionale, di autodeterminazione, inclusione sociale e pari opportunità, favorire il formale inserimento degli ETS tra i soggetti che possono essere nominati amministratori di sostegno.

In forza di una modifica al CTS, verrebbe aggiunta, tra le attività di interesse generale, l'amministrazione di sostegno (art. 2): questa integrazione potrebbe anche risultare superflua, data la già esistente previsione della promozione e tutela dei diritti civili quale attività di interesse generale [art. 5, comma 1, lett. *w*), CTS]. Secondo il testo in rassegna, l'attitudine degli ETS nell'ambito della promozione dei diritti delle persone disabili e della gestione dei servizi socio-assistenziali può costituire un antecedente per l'accentuazione del ruolo del Terzo settore: in ogni caso, al fine di evitare distorsioni normative, deve rimanere ben saldo l'inquadramento dell'amministrazione di sostegno nel novero della giustizia civile, il che esige un costante rispetto per la dimensione legale, procedurale e sostanziale, quindi per l'attività giuridica di protezione e per il ruolo del giudice tutelare.

L'art. 1 modificherebbe l'art. 408, comma 1, c.c. annoverando tra i possibili soggetti destinatari della preventiva designazione da parte del beneficiario gli ETS, le fondazioni di comunità e le aziende pubbliche di servizi alla persona che risultino iscritti in un apposito elenco, istituito, come previsto sempre dall'art. 1 del disegno di legge, presso il Ministero della giustizia. La previsione di un elenco pubblico può soddisfare ragioni di trasparenza e favorire un costante processo di *accountability*: tuttavia, preme rilevare come la perimetrazione risulti essere criticabile per diverse ragioni. Il testo approvato dal CNEL riconosce la possibilità di essere iscritti nell'elenco agli enti che, verosimilmente, soddisfino congiuntamen-

te i seguenti requisiti: *a)* abbiano finalità statutarie coerenti con le disposizioni delle leggi n. 104/1992 e n. 112/2016; *b)* svolgano prevalentemente l'attività di amministrazione di sostegno o attività ad essa correlate o strumentali, incluse quelle di cui all'art. 1, comma 2, l. n. 112/2016; *c)* dispongano di un patrimonio netto minimo non inferiore a un milione di euro; *d)* vantino una dotazione organica minima costituita da almeno otto operatori; *e)* assicurino il possesso, in capo a uno o più amministratori, di specifiche e comprovate competenze in materia di amministrazione di sostegno.

Il riferimento alle leggi n. 104/1992 e n. 112/2016 è inconferente, perché sovrappone il piano dell'assistenza, nonché l'integrazione sociale e i diritti delle persone con disabilità alla protezione giuridica affidata ad un vaglio preventivo del giudice tutelare e soggetta ad uno scrutinio puntuale da parte dello stesso nella fase esecutiva a terminale. La tutela materiale non può soppiantare le garanzie che l'ordinamento ha riconosciuto dapprima con gli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione e, successivamente, con l'amministrazione di sostegno. Il che vale a censurare una deplorevole distorsione sistematica che finirebbe per depotenziare le peculiarità applicative dell'amministrazione di sostegno sull'altare della protezione delle persone con disabilità⁶⁸.

Nell'elenco potrebbero essere iscritti solo gli enti dotati di personalità giuridica: ciò escluderebbe l'ampia messe di ODV e APS non riconosciute e attive nell'ambito della protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia, mentre consentirebbe agli EF, il cui richiamo risulta essere superfluo, data la necessaria personificazione (art. 37, comma 1, CTS), di poter ambire all'ottenimento dell'incarico. La marcata attenzione per la componente patrimoniale trova una conferma nel requisito del patrimonio netto minimo non inferiore a un milione di euro.

Il CTS offre numerosi spunti circa la tecnica attributiva e la funzione della personalità giuridica, acquisibile anche in deroga al d.P.R. n. 361/2000, ovvero secondo la procedura scandita dall'art. 22 CTS e dalla normativa di attuazione (artt. 15-19 d.m. n. 106/2020)⁶⁹, così da assicurare che per le obbligazioni dell'ente risponda solamente quest'ultimo con il proprio patrimonio (art. 22, comma 7, CTS)⁷⁰. Le soglie patrimoniali

⁶⁸ G. Lisella, *Controverse questioni in tema di amministrazione di sostegno tra incomprensioni e discrepanze dottrinali*, in *Arch. dir. civ.*, 2025, pp. 219 ss. Peraltro, l'amministrazione di sostegno non è un mero strumento di aiuto materiale: così, Cass., 12 febbraio 2026, n. 3133.

⁶⁹ M. Ceolin, *Sub art. 22 CTS*, in Id., *Codice del Terzo settore a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106*, cit., pp. 159 ss. Ora, P. Sanna, *La personalità giuridica degli enti non societari dal codice civile alla riforma del terzo settore. Profili evolutivi, sistematici e applicativi*, Napoli 2025, *passim*.

⁷⁰ Cfr. M. Maltoni - P. Spada, *Patrimonio minimo e capitale nominale minimo. Alla ricerca di norme nell'art. 22 del Codice del Terzo Settore*, in *Riv. dir. comm.*, 2022, II, pp. 1 ss.; A. Cetra, *Patrimonio*

minime previste per associazioni e fondazioni, rispettivamente di 15.000 e 30.000 euro, risulterebbero del tutto inadeguate, poiché secondo l'intendimento del CNEL l'iscrizione nel registro richiederebbe la garanzia di un patrimonio minimo assai più consistente. Una cifra davvero elevata che rischierebbe di tenere in disparte numerosi ETS pur riconosciuti.

È apprezzabile, invero, il richiamo alla base logistica ben strutturata, posto a garanzia della continuità operativa e coerente con la complessità degli interventi di sostegno alla persona. Diversamente, la restrizione della "componente organica" ai soli amministratori finirebbe per non valorizzare adeguatamente il ruolo di volontari o di altri soggetti coinvolti a vario titolo nell'attività istituzionale dell'ente, così da svilire il senso e l'ampiezza dell'immedesimazione organica coessenziale all'elaborazione teorica e alla declinazione concreta dell'amministrazione di sostegno metaindividuale. Infatti, la prescrizione, affatto generica, di specifiche e comprovate competenze da parte degli amministratori rischia di rivelarsi insufficiente: sarebbe stato più opportuno attingere al modello dell'amministrazione condominiale societaria. In questo caso, i requisiti abilitanti, previsti dall'art. 71-*bis*, comma 1, disp. att. c.c., «devono essere posseduti dai soci illimitatamente responsabili, dagli amministratori e dai dipendenti incaricati di svolgere le funzioni di amministrazione dei condomini a favore dei quali la società presta i servizi» (art. 71-*bis*, comma 3, disp. att. c.c.).

Meritorio è, invece, lo sforzo teso a superare la necessaria individuazione di una persona fisica quale soggetto cui «competono tutti i doveri e tutte le facoltà»⁷¹, prescrivendo l'individuazione di un «responsabile interno per ciascun incarico»⁷², nonché di ogni sostituto, le cui generalità verranno comunicate al giudice tutelare. Di tal fatta, si potrebbe giungere all'affermazione di un regime di responsabilità che, coerentemente con l'imputazione collettiva dell'incarico, si avvicini al modello tedesco, ove è previsto che «Ist ein Betreuungsverein als Betreuer bestellt, so ist er dem Betreuten für ein Verschulden des Mitglieds oder des Mitarbeiters in gleicher Weise verantwortlich wie für ein Verschulden eines verfassungsmäßig berufenen Vertreters»⁷³ (§ 1826, Abs. 3, BGB).

Il contributo dei soggetti pubblici si evince dal riconoscimento in capo alle aziende di servizi alla persona della possibilità di svolgere l'attività di amministratore di sostegno: sebbene vi sia la consapevolezza della matrice codicistica, anche in questo caso si richiede la coerenza statutaria con le leggi n. 104/1992 e n. 112/2016 (art. 3 d.d.l. n. 13/2025). Nel testo approvato

e bilancio negli enti del Terzo settore, in *Riv. dir. civ.*, 2023, p. 59.

⁷¹ Art. 408, comma 4, c.c.

⁷² Art. 1 d.d.l. n. 13/2025.

⁷³ A. Schneider, Sub § 1826, in *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, München 2024, Rn. 11-12.

dal CNEL le sole aziende pubbliche di servizi alle persone diverrebbero gli attori pubblici coinvolti nell'amministrazione di sostegno, venendo espunto il riferimento ai soggetti di cui al Titolo II del Libro primo codice civile e quindi alle persone giuridiche pubbliche, indicate dall'art. 11 c.c. L'enucleazione di tali enti – a differenza delle associazioni e delle fondazioni di diritto privato derivanti dai processi di trasformazione previsti per le IPAB dal d.P.C.M. 16 febbraio 1990 e dal d.lgs. n. 207/2001 che, invece, possono afferire al novero degli ETS, stante quanto disposto dall'art. 4, comma 2, CTS⁷⁴ – e delle fondazioni di comunità, variante fondazionale contraddistinta dalla partecipazione di enti pubblici⁷⁵, dimostra una meritoria convergenza di diversi modelli istituzionali nel sostegno delle persone prive in tutto o in parte di autonomia. Rimane, purtroppo, rischioso il depotenziamento del controllo circa l'idoneità dell'ente da parte del giudice tutelare, così come risulterebbe dalla modifica di cui all'art. 408, comma 4, c.c., ovvero censurabile la sostanziale neutralizzazione del prudente apprezzamento⁷⁶, e del contestuale accertamento dell'onorabilità e dell'affidabilità soggettiva⁷⁷, per legittimare una selezione tra i soli soggetti ricompresi nell'albo *ad hoc*.

5. Conclusioni

L'intervento degli ETS nella protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia consente di valorizzare i principi costituzionali di solidarietà e sussidiarietà. Fare appello all'azione degli ETS permetterebbe di individuare soggetti organizzati, capaci di assicurare un'attività di sostegno puntuale e capillare. Il contributo del volontariato e della filantropia strutturata non intende togliere spazio agli attori privati che non intendono assoggettarsi al CTS né alle persone giuridiche pubbliche dotate di specifiche competenze e normativamente legittimate ad operare alla luce di quanto divisato dall'art. 408, comma 4, c.c.⁷⁸.

Il d.d.l. approvato dal CNEL offre diversi spunti per un rafforzamento della dimensione matraindividuale dell'agire e questa traiettoria merita di

⁷⁴ Per tutti, G. Vecchio, *Le istituzioni della sussidiarietà. Oltre la distinzione tra pubblico e privato*, Napoli 2022, pp. 97 ss.

⁷⁵ Per un inquadramento ampio cfr. i contributi contenuti in G. Sicchiero (a cura di), *Le fondazioni di partecipazione*, Milano 2024; L. Colizzi (a cura di), *Le Fondazioni di partecipazione tra sistema e giurisprudenza*, Bari 2025.

⁷⁶ Cfr. M. Tescaro, *Sub art. 408 c.c.*, in A. Zaccaria (diretto da), *Commentario breve al diritto della famiglia*, Milano 2020, p. 1023; E. D'Alessandro, *Una ricerca empirica sul funzionamento dell'istituto dell'amministrazione di sostegno, a vent'anni dalla sua entrata in vigore, e sull'impatto pratico che, in punto di protezione degli adulti vulnerabili, sta avendo la recente degiurisdizionalizzazione opzionale operata dalla Riforma Cartabia (Art. 21 D.lgs. 149/2022)*, in *DPCIEC*, 2024, p. 990.

⁷⁷ TAR Umbria, 3 gennaio 2026, n. 2; T.A.R. Umbria, 3 gennaio 2026, n. 3.

⁷⁸ In tema, M. Tescaro, *Il chiaroscuro dell'amministrazione di sostegno e le sue tre fasi*, cit., pp. 2432-2433.

essere coordinata nel contesto dei rapporti tra pubblico e privato. Sullo sfondo delle trasformazioni dello stato sociale e della ridefinizione degli assetti istituzionali campeggia il ruolo del Terzo settore, quale complesso di enti dotati di carica performativa sistematica⁷⁹: fuori dalle relazioni di mercato, aliene dalla logica della corrispettività e ossequiose della gratuità tutelare, le attività degli ETS volte alla salvaguardia e alla promozione dei diritti civili invitano a riflettere sulla dimensione della cura morale e della salvaguardia di interessi patrimoniali del beneficiario mediante un referente soggettivo collettivo e non più strettamente individualizzato⁸⁰.

Come ha ricordato quasi quarant'anni fa il professor Stefano Rodotà, la dimensione privata penetra quella pubblica e questo fenomeno è così vistoso con riguardo proprio al volontariato, espressione di una deistituzionalizzazione apprezzabile là dove non ingeneri una «funzione distruttiva del quadro dei diritti» ma, piuttosto, favorisca l'integrazione tra «azione privata collettiva e struttura pubbliche, con conseguenze importanti per quanto riguarda il decentramento dei poteri e lo svolgimento dei controlli»⁸¹.

⁷⁹ M. Costanza, *L'assistenza ai più deboli. "Dopo di noi" e terzo settore*, in *Vita not.*, 2024, pp. 507-508. *Amplius*, D. Caldirola, *Il Terzo settore nello Stato sociale in trasformazione*, Napoli 2021.

⁸⁰ P. Rescigno, «Handicap» *psichico ed incapacità legale*, in *Id.*, *Danno da procreazione e altri scritti tra etica e diritto*, Milano 2006, p. 281. Per più ampie considerazioni, v. A. Nicolussi, *Etica del contratto e «contratti "di durata" per l'esistenza della persona»*, in L. Nogler - U. Reifner (a cura di), *Life time contracts. Social long-term contracts in labour, tenancy and consumer credit law*, The Hague 2014, pp. 140 ss.

⁸¹ S. Rodotà, *Il dibattito sui diritti di libertà*, in L. Balbo (a cura di), *Time to care. Politiche del tempo e diritti quotidiani*, Milano 1987, p. 120.