

'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

'Generale' e 'speciale'
nella disciplina del Terzo Settore

Profili privatistici

In copertina:

Vincent van Gogh, *Il buon samaritano (dopo Delacroix)*, 1890, olio su tela,
Saint-Rémy-de-Provence.



‘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

	<i>pag.</i>
Invecchiamento della popolazione e PNRR. Il ruolo del terzo settore	
Mauro Tesaro	133
Codice della crisi d'impresa e ETS	
Margherita Lazzara	143
La trasformazione fra enti del Terzo settore	
Veronica Montani	161
Il diritto degli enti a scopo non lucrativo in prospettiva comparatistica	
Andrea Fusaro	189

Invecchiamento della popolazione e PNRR. Il ruolo del terzo settore

Mauro Tescaro

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il progetto veronese «Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali». – 3. Il PNRR e l'invecchiamento della popolazione. – 4. L'attuazione del PNRR con particolare riguardo al Terzo Settore. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione.

Il presente lavoro intende, innanzi tutto, sintetizzare i risultati di un progetto di ricerca veronese sul tema – proprio come quello del Terzo Settore, «irrinunciabilmente interdisciplinare»¹ – dell'invecchiamento della popolazione (e dei connessi passaggi generazionali)².

Metteremo quindi in rilievo i principali interventi programmati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) con riguardo agli anziani, verificando altresì il loro livello di attuazione, specialmente con riferimento al ruolo del Terzo Settore.

Tutto ciò consentirà, in conclusione, di formulare alcune considerazioni personali, anche in merito alle auspicabili prospettive future.

¹G. PONZANELLI, *Il terzo settore nel prisma della comparazione. Aggiornamenti sull'esperienza nord-americana (parte I)*, in *Gli enti del terzo settore. Storia, comparazione, attualità*, a cura di C. Tenella Sillani-I. Maspes-C. Valditara, Torino, 2024, 47, il quale si riferisce specificamente al Terzo Settore, considerato altresì «necessariamente di carattere comparatistico».

²Si tratta della ricerca intitolata «Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali» e rientrante nell'ambito del più ampio «Progetto di eccellenza: Diritto, Cambiamenti e Tecnologie» finanziato al Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona dal Miur per il quinquennio 2018-2022. Tale ricerca ha dato luogo, tra l'altro, alla seguente opera collettanea interdisciplinare in quattro volumi: AA.VV., *Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali*, vol. I, *Questioni critiche*, a cura di D. Velo Dalbrenta, vol. II, *Questioni di diritto positivo*, a cura di M. Tescaro, vol. III, *Questioni cliniche*, a cura di G. Gambina-V. Moro, nonché vol. IV, *Questioni economiche*, a cura di F. Brunetti-E. Demo, Napoli, 2022.

2. Il progetto veronese «Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali».

Il citato progetto veronese ha preso le mosse dalla constatazione che il tema della vecchiaia, sebbene sia «antico quanto l'umanità», assume oggi una nuova problematicità a causa principalmente della «piramide» demografica che «tende a rovesciarsi»³.

Ciò premesso, la prospettiva filosofica, che per il suo sguardo ampio si è ritenuto opportuno collocare in apertura della ricerca interdisciplinare, evidenzia innanzi tutto l'ambivalenza dell'argomento, perché se da un lato l'invecchiamento comporta decadimento fisico e psichico, dall'altro gli anziani dispongono normalmente di risorse maggiori di quelle dei giovani.

Tale ambivalenza lascia già intravedere i due approcci fondamentali immaginabili anche per il diritto, ovverosia, estremizzando, l'idea della *senectus ipsa morbus*⁴ o all'opposto la gerontocrazia⁵.

In una società sviluppata, la questione più rilevante, peraltro, è quella non dell'uguaglianza ma della differenza, cioè delle discriminazioni necessarie per valorizzare l'identità personale e l'autonomia di ciascuno⁶. D'altra parte, alcune differenze di trattamento⁷ giustificano crescenti recriminazioni delle nuove generazioni, ma la necessità di tutelare maggiormente i giovani non si pone in contrasto con l'elaborazione di normative innovative concernenti pure gli anziani, purché queste ultime siano convenientemente formulate e risultino effettive, così da evitare il rischio di un «uso puramente dimostrativo e strumentale» dei diritti delle persone⁸, per esempio attraverso l'affermazione di «“diritti” velleitari» quali «il c.d. *human right to leisure in old age*»⁹.

³ V. FERRARI, *Prefazione*, in *Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali*, vol. I, cit., VII.

⁴ Al riguardo, rimangono fondamentali le lungimiranti riflessioni critiche – non solo giuridiche – di C.M. BIANCA, *Senectus ipsa morbus?*, in *Studi in onore di Pietro Rescigno*, vol. II, Milano, 1998, 95 ss., e in *Rass. dir. civ.*, 1998, 241 ss. La citata idea, in ogni caso, è oggi sempre più duramente criticata e tendenzialmente abbandonata: v. infatti P. HERITIER, *L'ultima disabilità dell'anziano e il metodo retorico: per una convenzione sui diritti delle persone anziane*, in *Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali*, vol. I, cit., 213 ss.

⁵ Sull'anacronismo pure della gerontocrazia, v. G. BOMBELLI, *Ageing, scelte, norme. Alcuni nodi filosofico-giuridici*, in *Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali*, vol. I, cit., 41.

⁶ Cfr. V. FERRARI, *op. cit.*, XII.

⁷ Per esempio in ambito lavorativo e pensionistico: cfr. S.G. NADALET, *“Pénibilité” e lavoro: un confronto tra Francia e Italia sulla rilevanza a fini pensionistici delle caratteristiche del lavoro*, in *Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali*, vol. II, cit., 373 ss.

⁸ V. FERRARI, *op. cit.*, XIII.

⁹ V. *amplius* D. VELO DALBRENTA, *Introduzione. L'ultima età del diritto. Il pluriverso senile e le sue attuali prospettive di tutela*, in *Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali*, vol. I, cit., XVIII ss.

La prospettiva filosofica suggerisce, pertanto, di approfondire il dialogo intergenerazionale evitando rigide classificazioni¹⁰, nella consapevolezza della complessità di ogni identità personale e della opportunità di valorizzare l'autonomia di ciascuno.

Ciò, nel progetto veronese, è stato condiviso anche dall'indagine medica, la quale ha a sua volta proposto un rovesciamento di prospettiva rispetto al passato, mirante non tanto a classificare le patologie quanto piuttosto a individuare le residue capacità dell'anziano sia pure sottoposto a valutazione neuropsicologica¹¹.

Questa non scontata consonanza tra c.d. scienze umane e c.d. scienze esatte non si è arrestata nemmeno allargando l'indagine all'economia. Certamente quest'ultima considera la ricchezza e il rischio di perdita della stessa che l'invecchiamento della popolazione può comportare, ma evidenzia altresì come ciò che può consentire pure alle imprese di attraversare il tempo e continuare a prosperare sia in fin dei conti proprio un approccio incentrato su aspetti non patrimoniali, per esempio tramite musei, archivi e monografie aziendali¹².

Il principale filo rosso di questa ricerca interdisciplinare è dunque la valorizzazione dell'autonomia del soggetto sia pure anziano e più in generale delle componenti umane anche quando esse entrino in contatto o persino in contrasto con la tecnologia e più in generale con la tecnica¹³.

Il medesimo filo rosso è stato riscontrato anche con specifico riguardo al diritto civile¹⁴, nell'ambito del quale spiccano, tra gli altri, i temi appunto del rapporto con la tecnica, del diritto alla salute e dell'incapacità.

¹⁰ L'art. 2 del d.lgs. n. 29/2024 definisce ora «persona anziana» quella che ha compiuto 65 anni e «persona grande anziana» quella che ha compiuto 80 anni, ma solo «ai fini del presente decreto». Peraltro, nel medesimo d.lgs. (art. 40) si prevede altresì che le disposizioni del titolo II (quello contenente gli artt. 21 ss., cioè le «Disposizioni in materia di assistenza sociale, sanitaria, sociosanitaria e prestazione universale in favore delle persone anziane non autosufficienti»), «fermo restando quanto previsto dagli articoli 33, commi 1 e 2, 34, 35 e 36, si applicano alle persone che abbiano compiuto 70 anni». A quest'ultimo riguardo, cfr. F. CEMBRANI-T. VECCHIATO-D. DE LEO-M. TRABUCCHI, *Si restringe ulteriormente la coorte degli anziani non autosufficienti che potranno accedere alla prestazione universale prevista dall'art. 4 del decreto legislativo n. 29/2024*, in *Corti supreme e salute*, 2024, 929 ss.

¹¹ V. soprattutto G. GAMBINA-V. MORO, *Introduzione*, in *Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali*, vol. III, cit., XV ss.

¹² V. in tal senso F. BRUNETTI-P. CASTELLANI, *Musei, Archivi e Monografie d'impresa: il passato come risorsa per la continuità aziendale*, in *Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali*, vol. IV, cit., 1381 ss.

¹³ Senza porre al centro le componenti umane, del resto, nemmeno le tecnologie più sofisticate potrebbero funzionare, come evidenziato con particolare riguardo all'attività d'impresa da F. BRUNETTI-E. DEMO, *Introduzione*, in *Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali*, vol. IV, cit., XIV. Per qualche riferimento in più, si rinvia a M. TESCARO, *Invecchiamento della popolazione e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): riflessioni civilistiche in un contesto interdisciplinare*, in *Nuovo dir. civ.*, 2022, 27 ss.

¹⁴ «The importance of digital vulnerability as a challenge for European private law» così come «the character of this topic as a cross-cutting social and legal issue», nonché «some approaches to

Iniziando dal primo argomento, se occorre valorizzare le componenti umane, è evidente che non tutte le novità della tecnica debbono essere considerate lecite, sebbene rispondano a richieste di parte della popolazione, come dimostrato per esempio dal perdurante atteggiamento di chiusura del nostro ordinamento giuridico verso la maternità surrogata, anche se c.d. altruistica o solidale¹⁵.

Venendo al diritto alla salute, si pone tra le altre la questione dell'eventuale risarcimento del danno da lesione di esso che potrebbe andare a beneficio anche di un anziano, in relazione alla quale risulta non di rado complicato soprattutto l'accertamento del nesso causale¹⁶. Se, da un lato, l'anziano non può considerarsi in quanto tale malato, dall'altro è inevitabilmente destinato a un decadimento fisico e psichico¹⁷, ciò che dovrebbe indurre cautela nell'affermare la responsabilità civile di terzi, la quale rischia altrimenti di divenire insostenibile¹⁸.

Quanto, infine, al tema dell'incapacità, viene in rilievo principalmente l'amministrazione di sostegno, in relazione alla quale occorre indubbiamente valorizzare la residua autonomia dell'anziano, però non solo nel caso in cui la misura sia disposta ma anche per non dire soprattutto evitando di attivarla ove la protezione dell'interessato possa essere ottenuta altrimenti, attraverso strumenti dell'autonomia privata¹⁹ ma anche interventi di supporto materiale pubblico, privato e del Terzo Settore²⁰.

legal responses based on both traditional protection instruments and new concepts» sono stati evidenziati pure da R. SCHULZE, *Digital Vulnerability in European Private Law – Conclusions*, in *The New Shapes of Digital Vulnerability in European Private Law*, a cura di C. Crea-A. De Franceschi, Baden-Baden, 2024, 521.

¹⁵ V. FA. FERRARI, *Su alcuni recenti sviluppi giurisprudenziali in tema di PMA e riconoscimento della genitorialità intenzionale*, in *Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali*, vol. II, cit., 501 ss., cui *adde*, da ultimo, G. MARCHETTI, *La volontà procreativa. Profili evolutivi nel fenomeno generativo naturale e medicalmente assistito*, Bari, 2025, 220 ss., ove ulteriori riferimenti.

¹⁶ V. N. RIZZO, *Nesso causale e tutela della salute: alcune premesse teoriche*, in *Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali*, vol. II, cit., 435 ss.

¹⁷ V. M. TAMPONI, *Nel diritto della terza età. Le rughe tra giudizio e pregiudizio*, Soveria Mannelli, 2021, 75: «pur a voler negare l'equiparazione *vecchiaia=malattia*, appare fuor di dubbio che le patologie, con l'avanzare degli anni, non siano semplici incidenti di percorso, e siano esse stesse *il percorso*».

¹⁸ Più in generale in argomento, cfr. G. PONZANELLI, *Sostenibilità delle regole di responsabilità civile*, in *Contr. e impr.*, 2023, 716 ss.; ID., *Determinazione ex ante del danno alla persona: dalle Tabelle Giudiziali all'approvazione delle T.U.N. nella ricerca di una responsabilità civile sostenibile*, in *Danno e resp.*, 2025, 5 ss.

¹⁹ V., tra gli altri, M. GIROLAMI, *La procura degli incapaci*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, 1389 e 1396 ss.; EAD., *La scelta negoziale nella protezione degli adulti vulnerabili: spunti dalla recente riforma tedesca*, in *Un diritto gentile per la persona anziana*, a cura di Ar. Fusaro e M. Piccinni, Pisa, 2024, 213 ss.; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Il sostegno di fatto. Un confronto tra l'esperienza italiana e spagnola*, *ivi*, 155 ss.

²⁰ Per approfondimenti anche sull'indagine civilistica, si rinvia a M. TESCO, *op. cit.*, 32 ss.

3. Il PNRR e l'invecchiamento della popolazione.

Nel PNRR²¹, tanto nella formulazione originaria a cura del governo di Mario Draghi²² quanto alla luce delle varie revisioni successivamente realizzate²³, la sfida demografica è centrale. L'accento è posto principalmente sui giovani ma ciò non sembra porsi mai in conflitto con la prospettiva, sia pure meno evidente, di una più intensa protezione futura anche per gli anziani, per i quali vengono in rilievo soprattutto le missioni uno, cinque e sei.

Nella prima missione (intitolata «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo»)²⁴, in tema di tecnologia, il PNRR si ripromette di «supportare le fasce della popolazione a maggior rischio di subire le conseguenze del *digital divide*» attraverso alcune misure più tradizionali e altre innovative tra le quali spicca il «servizio civile digitale» per reclutare «diverse migliaia di giovani che aiutino circa un milione di utenti ad acquisire competenze digitali di base»²⁵.

Nella quinta missione (intitolata «Inclusione e coesione»), l'anziano è destinatario di vari interventi programmati soprattutto sul piano dei servizi sociali per la persona, specialmente da svolgersi a domicilio, per realizzare percorsi di vita indipendente e di «massima autonomia possibile in un contesto il più possibile de-istituzionalizzato» per la persona sia pure non autosufficiente²⁶, nella prospettiva tra l'altro del potenziamento del servizio civile universale e più in generale della esplicita valorizzazione del Terzo Settore²⁷.

²¹ Per il testo in pdf del PNRR (scaricabile alla voce «Documenti») e ulteriori informazioni al riguardo, v. la seguente pagina web istituzionale: <https://www.italiadomani.gov.it/it/home.html>.

²² Per ulteriori riferimenti, v. sempre M. TESCARO, *op. cit.*, 39 ss.

²³ Il PNRR ha poi subito sette revisioni, nessuna delle quali particolarmente significativa ai nostri fini. L'ultima – almeno per il momento – revisione è stata approvata dal Consiglio dell'Unione europea il 30 marzo 2026. Ulteriori dettagli possono leggersi nella seguente pagina web: <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/pnrrItalia/OCD57-2/il-pnrr-italiano-quadro-sintesi.html>.

²⁴ Su alcuni interessanti profili della prima missione, v., in prospettiva civilistica, F. TRUBIANI, *La "Cloudification" di imprese e pubblica amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): alla ricerca di best practises e model rules adeguate*, in *Dir. ed eco. mezzi di comunicazione*, 2022, 59 ss.

²⁵ V. PNRR, già nella Parte 1, p. 12 ss., ove con riguardo alla «transizione digitale» si afferma tra l'altro che «le competenze digitali di cittadini e lavoratori devono aumentare, così come la loro capacità di accesso a strumenti e servizi digitali, particolarmente per i gruppi sociali vulnerabili», e poi soprattutto nella Parte 2 in relazione alla prima missione, p. 95.

²⁶ V. PNRR, specialmente pp. 203 e 212, ove si prospetta anche «l'avvio di una riforma organica degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti da approvarsi con apposito provvedimento legislativo entro la fine della legislatura», cosa poi effettivamente avvenuta, come verificheremo tra breve nel testo.

²⁷ V. PNRR, pp. 210 e 213, ove per quanto concerne la riforma del Terzo Settore si stabilisce di accelerarne il completamento adottando tutti i decreti attuativi. L'importanza di questo punto è evidenziata da M. TAMPONI, *La riforma del terzo settore: obiettivi, soluzioni, problemi aperti*,

La sesta missione (intitolata «Salute») è a sua volta incentrata su reti di prossimità e simili servizi compresa l'assistenza il più possibile domiciliare (con l'innovativa idea della «casa come primo luogo di cura») per gli anziani non autosufficienti. Si prefigura a tal fine – in contrasto con la tradizione italiana²⁸ – uno stretto coordinamento dei servizi sanitari con quelli sociosanitari e socioassistenziali nonché la trasformazione dell'assistenza sanitaria vera e propria in un'attività sempre più vicina agli utenti²⁹, anche grazie all'ammodernamento tecnologico³⁰.

Il filo rosso del PNRR per la nostra problematica, pertanto, non è diverso da quello del summenzionato progetto di ricerca veronese, consistendo essenzialmente nella valorizzazione della residua autonomia della persona anziana in un contesto il più possibile deistituzionalizzato.

4. L'attuazione del PNRR con particolare riguardo al Terzo Settore.

In tema di invecchiamento della popolazione, per quanto concerne la legislazione, la realizzazione del PNRR è avvenuta soprattutto con la l. 23 marzo 2023, n. 33, intitolata «Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane».

in *Riv. dir. civ.*, 2023, 1016 s., il quale d'altra parte segnala come la circostanza che il ruolo del Terzo Settore sia espressamente contemplato solo con riguardo alla quinta missione consenta di considerarlo «forse meno valorizzato delle attese» (ma verificheremo tra breve nel testo che la successiva legislazione di attuazione concernente le persone anziane ha considerato il Terzo Settore con maggiore – e forse persino eccessiva – ampiezza). Più in generale sulla opportunità di coinvolgere ampiamente il volontariato e la società civile nell'attuazione del Piano, v. anche N. PARISI-D. RINOLDI, *L'attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull'architettura euro-nazionale in materia (anche se per riflettere c'è ben poco tempo ormai)*, in *Eurojus*, n. 3/2021, 105 ss.

²⁸ Cfr. T. ANDREANI, *L'assistenza continuativa e integrata alle persone anziane non autosufficienti: prime considerazioni d'insieme intorno alla legge delega 33 del 2023*, in *Corti supreme e salute*, 2024, 216, ove si segnala tra l'altro che, «in controtendenza rispetto alla maggioranza dei paesi europei, [...] all'interno dell'ordinamento italiano l'evoluzione delle misure, degli interventi e dei servizi pubblici per la non autosufficienza è avvenuta in assenza di un intervento statale. Ciò è in parte spiegabile a partire dallo stretto legame che intercorre tra la debolezza dell'intervento pubblico nel settore considerato e alcune criticità e tendenze strutturali che caratterizzano il sistema di welfare italiano. Tra queste, particolarmente spiccata è la debolezza del coordinamento tra i livelli istituzionali deputati alla programmazione e al finanziamento delle politiche di welfare».

²⁹ PNRR, p. 228 s., ove si sottolinea tra l'altro che «non solo il processo di invecchiamento della popolazione italiana prosegue, ma una quota significativa e crescente della stessa, pari circa al 40%, è afflitta da malattie croniche».

³⁰ PNRR, p. 226. Interessanti riflessioni al riguardo possono leggersi in L. FERRARO, *Il Regolamento UE 2016/679 tra Fascicolo Sanitario Elettronico e Cartella Clinica Elettronica: il trattamento dei dati di salute e l'autodeterminazione informativa della persona*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 4/2021, 91 ss.; nonché in S. CORSO, *Il Fascicolo sanitario elettronico 2.0. Spunti per una lettura critica*, in *Nuove l. civ. comm.*, 2024, 334 ss.; e in ID., *Alla frontiera del diritto privato. Nuove tecnologie e persona anziana*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2024, II, 1258 s., il quale esamina anche alcune previsioni del d.lgs. n. 29/2024 su cui torneremo tra breve nel testo.

ne», poi attuata con il d.lgs. 15 marzo 2024, n. 29, contenente appunto «Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane».

Si tratta di una disciplina variegata, complessa e di compromesso³¹, dalla quale, a parere di chi scrive, emergono due profili principali di rilevanza per il Terzo Settore³²: quello composto da numerose misure comunque dirette a favorire l'autonomia della persona e quello della valutazione multidimensionale unificata (v. *amplius* l'art. 1 del d.lgs. n. 29/2024 in tema di «Oggetto e finalità»).

Con riguardo al primo profilo, sono innanzi tutto prefigurati interventi diretti ad agevolare l'invecchiamento attivo specialmente grazie al volontariato, da un lato con gli anziani che agiscono in veste di volontari (art. 6 del d.lgs. n. 29/2024, ove si intende altresì promuovere «lo scambio intergenerazionale») e dall'altro con i giovani che, anche attraverso le scuole, operano come volontari a favore degli anziani (v. specialmente la lett. d) del comma 1 del già citato art. 6 e l'art. 11 del d.lgs. n. 29/2024), per esempio per l'acquisizione delle competenze digitali di base (cfr. soprattutto gli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 29/2024, dedicati a «misure in materia di alfabetizzazione informatica e di facilitazione digitale»³³)³⁴. Sono inoltre favoriti iniziative e progetti per «diffondere la cultura del movimento nella terza età e [...] promuovere lo sport come strumento di prevenzione per migliorare il benessere psicofisico», con la relativa competenza affidata al Ministro per lo sport e i giovani, il quale è esplicitamente chiamato ad avvalersi pure degli enti del Terzo Settore³⁵ (art.

³¹ Come chiarisce T. ANDREANI, *op. cit.*, 230, si è realizzato un compromesso tra due approcci notevolmente diversi, ovvero sia «tra l'istanza volta all'elaborazione di politiche per l'invecchiamento attivo, implicanti il rafforzamento della sanità nel campo della domiciliarità, e l'istanza finalizzata alla ridefinizione di politiche per l'assistenza, connesse piuttosto al rafforzamento del sistema di welfare sociale, della sua infrastruttura e integrazione tanto con il settore assistenziale quanto con quello sanitario».

³² Nel complesso, come testimoniato da T. ANDREANI, *op. cit.*, 228 e 231, il Terzo Settore, da un lato, nel processo di elaborazione della nuova legge, si è dimostrato in grado di ottenere uno spazio politico per il riconoscimento della sua autonomia e, dall'altro, in forza della disciplina approvata, vede rafforzate le sue funzioni sia nella garanzia dell'erogazione delle varie prestazioni sia nella programmazione e nel coordinamento con il servizio pubblico.

³³ L'importanza di queste previsioni è sottolineata anche da S. CORSO, *op. cit.*, 1257.

³⁴ A tale riguardo, si segnala che nel mese di marzo 2025 risultavano attivi in Italia più di 2800 «Punti Digitale Facile» che, collocati in sedi pubbliche e in collaborazione con il Terzo Settore, avevano già coinvolto oltre 600.000 cittadini. In un simile contesto, facilitatori digitali supportano la popolazione – si può immaginare principalmente, anche se non esclusivamente, anziana – in vari ambiti, tra cui servizi sanitari, previdenziali, educativi e amministrativi. V. al riguardo la notizia reperibile alla pagina web <https://www.dimt.it/news/campagna-di-comunicazione-per-i-punti-digitale-facile-oltre-2-800-presidi-attivi-in-tutta-italia/>.

³⁵ La questione se l'ente del Terzo Settore, normalmente designato con l'acronimo ETS, sia un nuovo «tipo» (come può dirsi con riguardo alle varie società) o qualcosa di diverso, nonostante l'indicazione apparentemente contraria derivante dall'art. 3 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore, CTS), è risolta da A. ZOPPINI, *Prospettiva generale sul Codice degli Enti del Terzo Settore*, in *Gli enti del terzo settore. Storia, comparazione, attualità*, a cura di C. Tenella Sillani-

12 del d.lgs. n. 29/2024). Gli animali d'affezione sono a loro volta considerati uno strumento di sostegno del benessere psicologico e dell'invecchiamento attivo delle persone anziane, e anche a questo proposito è espressamente previsto un ruolo per gli enti del Terzo Settore, specialmente quali destinatari di medicinali veterinari gratuiti (art. 13 del d.lgs. n. 29/2024). Ampio spazio è quindi dedicato alla «coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane» («senior cohousing») e alla «coabitazione intergenerazionale» («cohousing intergenerazionale»), con una complessa disciplina (artt. 15-18 del d.lgs. n. 29/2024) nella quale si contempla comunque il coinvolgimento di «enti, di organismi o associazioni portatori di specifici interessi» (comma 2 dell'art. 15) e anche proprio di «enti del terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117» (comma 2 dell'art. 15).

Inoltre, «si promuove l'implementazione di servizi di comunità che operano secondo logiche di rete e di sussidiarietà orizzontale per contrastare l'isolamento relazionale e la marginalizzazione delle persone anziane non autosufficienti e delle loro famiglie, favorendo al tempo stesso la continuità di vita e delle relazioni personali, familiari e di comunità, nonché per promuovere la domiciliarità delle cure e dell'assistenza» (art. 25, comma 1, d.lgs. n. 29/2024), prefigurando pure in questo contesto un ruolo importante per gli enti del Terzo Settore, oltre che nell'applicazione di quanto previsto, anche attraverso gli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione di cui agli artt. 55 ss. CTS³⁶. Non mancano molti altri interventi in relazione ai quali è contemplato un simile ruolo, per esempio in tema di «servizi residenziali e semiresidenziali sociosanitari» (art. 31 del d.lgs. n. 29/2024, di cui v. specialmente il comma 7, ove si prefigura «l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture e delle organizzazioni pubbliche e private, anche appartenenti ad enti del terzo settore, che erogano prestazioni residenziali, semiresidenziali e domiciliari a carattere sanitario e sociosanitario»).

Quanto poi allo «strumento [...] scientificamente validato, informatizzato e digitale, i cui risultati sono resi disponibili su piattaforme interoperabili» (art. 28, comma 4, d.lgs. n. 29/2024) della valutazione multidimensionale unificata (VMU; su cui v., ampiamente, soprattutto l'art. 27 del d.lgs. n. 29/2024), presso le Case della comunità, quali articolazioni del Servizio sanitario nazionale (SSN), sono creati punti unici di accesso (PUA) competenti a realizzare (ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 29/2024,

I. Maspes-C. Valditara, cit., 136 s. (ove anche ulteriori riferimenti), nel secondo senso, affermando che si tratta di «una qualificazione di secondo grado», ovverosia che «l'ente, sia esso associazione o fondazione, deve avere tutti i requisiti previsti dal Codice civile e, in aggiunta, deve presentare, ai fini dell'iscrizione nel registro del Terzo Settore, gli ulteriori requisiti richiesti per le specifiche finalità»; vale a dire che «la fattispecie di riferimento unica rimane quella civilistica sostanziale, mentre l'attività rilevante ai fini dell'applicazione del Codice del Terzo Settore è qualcosa che si aggiunge alla prima, senza però smentirla». Più in generale sull'inquadramento della materia, v. pure l'efficace sintesi di AN. FUSARO, *Conclusioni*, *ivi*, 197 ss.

³⁶ Su questi due innovativi istituti del CTS diretti ad attuare il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ult. comma, Cost., cfr. *amplius* M. CLARICH, *Co-programmazione e coprogettazione: gli artt. 55 e 56 del Codice del Terzo Settore*, in *Gli enti del terzo settore. Storia, comparazione, attualità*, a cura di C. Tenella Sillani-I. Maspes-C. Valditara, Torino, 2024, 153 ss.

l'orientamento e il sostegno informativo per favorire il pieno accesso agli interventi e ai servizi sociali e sociosanitari nonché, ove occorra) proprio la citata valutazione che è diretta a ottenere le varie prestazioni amministrative previste a sostegno degli anziani.

In questo contesto, se necessario (ovverosia, ai sensi del comma 12 dell'art. 27, «quando, all'esito della valutazione multidimensionale unificata, emergono fabbisogni di cura e di assistenza»), si procede alla redazione del progetto di assistenza individuale integrato (PAI), nell'ambito del quale, nuovamente, gli enti del Terzo Settore risultano centrali, essendo coinvolti per la fornitura di elementi informativi eventualmente in loro possesso (v. il comma 6 del citato art. 27) così come per la redazione del PAI (v. il comma 15 dell'art. 27³⁷) e per la sua attuazione (v. specialmente il comma 17 dell'art. 27).

5. Considerazioni conclusive.

Possiamo, a questo punto, formulare alcune considerazioni conclusive dal punto di vista del diritto civile.

In primo luogo, è evidente, nel complesso, un crescente coinvolgimento di enti del Terzo Settore nella protezione degli anziani e specialmente della loro salute. Ciò suggerisce di rafforzare l'invito, già derivante dal progetto di ricerca veronese, al contenimento della responsabilità civile, specialmente di enti del Terzo Settore e di persone fisiche variamente operanti al loro interno, per evitare che essa divenga insostenibile e che il citato coinvolgimento sia sotto questo profilo gravemente ostacolato.

In secondo luogo, la valutazione della fragilità realizzata nella valutazione multidimensionale unificata non è in alcun modo sovrapponibile a quella eventualmente compiuta dal giudice tutelare al fine dell'attivazione dell'amministrazione di sostegno³⁸. A ciò si collegano due precisazioni di interesse per la nostra indagine: da un

³⁷ Ove è più precisamente stabilito che «Il PAI è redatto con la partecipazione della persona destinataria, dei *caregiver* e dei familiari indicati, del tutore o dell'amministratore di sostegno se dotato dei necessari poteri di rappresentanza, nonché, su richiesta della persona non autosufficiente o di chi la rappresenta, degli enti del terzo settore che operano come soggetti autorizzati, accreditati e a contratto con comuni, ATS e distretti sociosanitari, secondo le normative di riferimento regionale, nei sistemi di cura e assistenza territoriali e che siano chiamati ad operare nel PAI condiviso con persone e famiglie anche tenendo conto delle analisi del fabbisogno già effettuate nell'ambito della valutazione multidimensionale unificata. Nel caso di persone con compromissione cognitiva e demenza è valutata la capacità di esprimere il consenso alla partecipazione al PAI e alle decisioni che ne conseguono». Quanto in particolare al ruolo dell'amministratore di sostegno, è evidente che, nella normativa in esame, esso è del tutto eventuale, non essendo senz'altro necessario nemmeno qualora la misura sia stata effettivamente disposta (bensì solo in caso di attribuzione «dei necessari poteri di rappresentanza»), ciò che non può peraltro darsi per scontato. Torneremo sul punto nel testo al momento delle considerazioni conclusive.

³⁸ Ciò risulta chiaramente anche dalle formulazioni letterali. Basti pensare all'art. 2, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 29/2024, ove è definita «persona anziana non autosufficiente» quella che, tra l'altro,

lato, gli enti del Terzo Settore e il loro personale, entrando in contatto con una persona priva di autonomia, non sono tenuti nemmeno a informare il pubblico ministero, essendo un simile obbligo posto a carico solo dei «responsabili dei servizi sanitari e sociali direttamente impegnati nella cura e assistenza della persona» (art. 406, comma 3, c.c.)³⁹; dall'altro, è possibile e probabilmente auspicabile che anche enti del Terzo Settore siano sempre più frequentemente nominati amministratori di sostegno⁴⁰, purché ciò non comporti un ampliamento dell'ambito di applicazione della misura, che dovrebbe invece essere rigorosamente contenuto⁴¹.

Venendo, in terzo luogo, alla tecnologia, si conferma che il problema fondamentale non è tanto la creazione di nuovi diritti quanto la realizzazione di attività concrete di supporto, sulle quali il Terzo Settore e il volontariato in particolare possono essere decisivi.

Si riscontrano, tutto ciò considerato, in attesa della ulteriore realizzazione del PNRR ancora in corso, luci e ombre. Queste ultime consistono principalmente nel rischio della inattuazione (o non completa attuazione) di scelte legali pur condivisibili, già riscontrato anche prima del PNRR proprio in tema di diritti fondamentali e di persone anziane⁴², e in un crescente scivolamento verso la sostituzione dell'intervento pubblico con altri strumenti (del secondo e sempre più anche del Terzo Settore)⁴³, ciò che desta qualche preoccupazione perlomeno se si condivide l'idea che certi servizi essenziali dovrebbero restare nel primo settore, il quale sia pure con le sue conclamate criticità rimane probabilmente la migliore garanzia di accesso per tutti e di limitazione delle differenze territoriali, nel nostro Paese purtroppo già così marcate.

«presenta gravi limitazioni o perdita dell'autonomia nelle attività fondamentali della vita quotidiana», mentre, ai sensi dell'art. 409, comma 2, c.c., «il beneficiario dell'amministrazione di sostegno può in ogni caso compiere gli atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana». Ciò potrebbe far pensare a un ambito di applicazione di quest'ultima misura più ampio rispetto a quello degli interventi di cui alla sopra citata normativa speciale, ma abbiamo già segnalato nel testo che si dovrebbe invece ricorrere all'amministrazione di sostegno con particolare cautela.

³⁹ In argomento, v. *amplius* M. TESARO, sub art. 406 c.c., in *Commentario breve al diritto della famiglia*, a cura di A. Zaccaria, 4^a ed., Milano, 2020, 1013; nonché M.N. BUGETTI, *Amministrazione di sostegno*, in *Comm C.C.*, a cura di A. Scialoja-G. Branca-F. Galgano, Libro I, Persone e famiglia (artt. 404-413), Bologna, 2024, 127 ss.

⁴⁰ V. in tal senso M. RENNA, *L'ente del terzo settore amministratore di sostegno*, in *Dir. ed eco. terzo settore*, 2024, 227 ss.; ID., *Amministrazione di sostegno e conflittualità familiare: per una valorizzazione degli enti del Terzo settore*, in *Fam. e dir.*, 2025, 64 ss.; ID., *L'ente amministratore di sostegno*, Napoli, 2025, *passim*; nonché AA.VV., *Terzo settore e amministrazione di sostegno*, a cura di A. Fici-M. Renna, Napoli, 2025, *passim*.

⁴¹ Si rinvia a M. TESARO, *Il chiaroscuro dell'amministrazione di sostegno e le sue tre fasi*, in *Giur. it.*, 2025, 2427 ss.

⁴² V. assai chiaramente P. ZATTI, *L'intendance suivra...?*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2021, II, 183, ove si conclude: «di navi insabbiate ne abbiamo tante-troppe». Pure T. ANDREANI, *op. cit.*, 237 ha paventato «il rischio dell'inattuazione permanente delle scelte riformatrici».

⁴³ Cfr., per esempio, ancora T. ANDREANI, *op. cit.*, 216.