



N. 13 - 2025

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

DISEGNO DI LEGGE

AI SENSI DELL'ART. 99, COMMA 3, DELLA COSTITUZIONE

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

Approvato dall'Assemblea del 25 novembre 2025

VISTO l'articolo 99 della Costituzione;

VISTA la legge 30 dicembre 1986, n. 936 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO il regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL;



VISTO il Programma di Attività della XI Consiliatura approvato con voto unanime dell’Assemblea nella seduta del 22 novembre 2023;

VISTO l’evento *“Amministrazione di Sostegno e Terzo Settore. Sinergie per un Sistema Integrato di Protezione Giuridica e Sociale”* svoltosi presso il CNEL in data 25 giugno 2025, durante il quale il confronto tra esperti, rappresentanti istituzionali e operatori del settore ha evidenziato le criticità dell’attuale disciplina dell’amministrazione di sostegno istituita con la Legge 9 gennaio 2004, n. 6 e la conseguente necessità di un aggiornamento coerente con i principi di autodeterminazione e inclusione;

VISTO l’avvio, a seguito di tale iniziativa, del percorso di approfondimento e di elaborazione della proposta di modifica normativa nell’ambito dell’Osservatorio *Inclusione e Accessibilità* che, nelle sedute del 24 luglio e del 22 ottobre 2025, ha discusso e sviluppato le linee di intervento volte al rafforzamento delle tutele giuridiche e sociali delle persone fragili;

RITENUTO opportuno intervenire con apposito disegno di legge per modificare la Legge 9 gennaio 2004, n. 6 al fine di adeguarne la struttura ai principi sanciti dall’articolo 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall’Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18;

CONSIDERATO che nella seduta del 22 ottobre 2025 l’Osservatorio ha definito

l’impianto generale della proposta, annunciandone la formale presentazione alla Commissione II Politiche Sociali, sviluppo sostenibile, terzo settore nella seduta del 13 novembre 2025;

DATO ATTO dell’approvazione da parte della Commissione Politiche sociali, sviluppo sostenibile, terzo settore della presente proposta di legge nella seduta del 13 novembre 2025 e, da parte del Consiglio di Presidenza, in pari data;

UDITA la relazione svolta dal Consigliere Vincenzo FALABELLA;

VISTO il verbale della seduta dell’Assemblea in data 25 novembre 2025;

SENTITO il Segretario generale, Dott. Massimiliano Monnanni;

DELIBERA

ai sensi dell’articolo 10, lettera *i*) della legge 936/1986 l’approvazione dell’unito schema di legge recante *“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”*.

Relazione

La presente proposta di legge interviene sulla disciplina dell'amministrazione di sostegno, istituita con la legge 9 gennaio 2004, n. 6, con l'obiettivo di adeguarne la struttura ai principi sanciti dall'articolo 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18. L'istituto, concepito come strumento di tutela della persona in condizioni di fragilità, ha rappresentato un fondamentale superamento delle misure di carattere sostitutivo, favorendo un approccio fondato sulla proporzionalità e sulla personalizzazione degli interventi.

L'esperienza applicativa maturata negli anni ha tuttavia evidenziato la necessità di un'evoluzione ulteriore dell'istituto, volta a rafforzarne la funzione di sostegno all'autodeterminazione della persona beneficiaria e a renderlo pienamente coerente con il quadro dei diritti fondamentali così come interpretati dalla Convenzione ONU. Quest'ultima riconosce, infatti, alle persone con disabilità la piena capacità giuridica su base di uguaglianza con gli altri e impone agli Stati l'obbligo di predisporre misure di supporto all'esercizio della capacità, rispettose della volontà, dei diritti e delle preferenze individuali, proporzionate e soggette a periodica revisione da parte di un'autorità indipendente o giudiziaria.

Nella prospettiva delineata dalla Convenzione, l'amministratore di sostegno non può essere concepito come sostituto della volontà della persona, ma come figura di accompagnamento nelle scelte, chiamata a favorire l'espressione del beneficiario, a interpretarne le aspirazioni e a rafforzare la sua capacità decisionale. La proposta di legge mira a garantire che l'intervento non si traduca nella riduzione della capacità giuridica ma, al contrario, costituisca strumento di effettivo *empowerment* della persona. Valorizza, inoltre, la collaborazione tra l'amministratore di sostegno, la famiglia, l'*équipe* multiprofessionale e le istituzioni competenti.

La proposta recepisce anche l'impostazione del decreto-legge 3 maggio 2024, n. 62, che valorizza i progetti personalizzati e partecipati come strumenti attuativi dei principi di autodeterminazione, inclusione sociale e pari opportunità. Il ruolo del giudice tutelare rimane centrale quale garante dei diritti della persona, chiamato a vigilare sulla proporzionalità e adeguatezza delle misure adottate dall'amministratore di sostegno, nonché sull'aggiornamento periodico del progetto di vita e di cura in base ai mutamenti delle condizioni della persona e delle sue aspirazioni.

Per rendere effettivo tale cambio di paradigma e per rispondere ad alcune criticità emerse nella prassi, il presente intervento legislativo introduce una serie di innovazioni, tra cui l'ampliamento dei soggetti che possono essere nominati

amministratori di sostegno, includendo formalmente gli enti del Terzo settore, le aziende pubbliche di servizi alla persona e le fondazioni di comunità. Le suddette realtà, già operanti nei settori della promozione dei diritti delle persone con disabilità e della gestione di servizi socio-assistenziali, presentano competenze organizzative e professionali idonee a garantire una tutela qualificata e stabile.

La proposta istituisce inoltre un elenco nazionale degli enti idonei allo svolgimento delle funzioni di amministratore di sostegno e prevede un limite massimo al numero di incarichi conferibili a un medesimo amministratore, così da assicurare che la funzione sia esercitata con adeguata attenzione, continuità e prossimità.

L'intervento risponde anche alle esigenze di coordinamento con la disciplina del Terzo settore e con la normativa sulle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), nonché con l'attività di iniziativa legislativa già attivata dal CNEL nel medesimo ambito. Esso appare dunque coerente con i principi di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118 della Costituzione e con gli orientamenti riformatori in corso riguardanti il Terzo settore e le IPAB.

L'articolo 1 interviene sull'articolo 408 del codice civile, prevedendo che il beneficiario possa designare, oltre alle persone fisiche, anche enti del Terzo settore, aziende pubbliche di servizi alla persona e fondazioni di comunità iscritti nell'apposito

elenco istituito presso il Ministero della giustizia. Si riconosce così la possibilità che la funzione di amministratore sia affidata a soggetti collettivi strutturati, dotati di competenze tecniche e organizzative adeguate alla complessità degli interventi di sostegno alla persona.

Il secondo intervento del medesimo articolo modifica il comma 4 dell'articolo 408, attribuendo al giudice tutelare la facoltà di nominare direttamente gli enti iscritti nell'elenco, anziché singoli individui, al fine di assicurare continuità e qualificazione del supporto prestato. Tali enti sono tenuti a individuare per ciascun incarico un responsabile interno, quale referente operativo nei rapporti con il giudice e con il beneficiario.

Il successivo comma della proposta introduce all'articolo 408 un nuovo comma 4-bis, mediante il quale si istituisce presso il Ministero della giustizia un elenco degli enti idonei. La norma definisce i requisiti necessari per l'iscrizione, tra cui la personalità giuridica, la coerenza delle finalità statutarie con la normativa riguardante le persone con disabilità, la prevalenza delle attività connesse all'amministrazione di sostegno, la dotazione patrimoniale minima, la presenza di un adeguato numero di operatori e la disponibilità di specifiche competenze in capo agli amministratori. L'elenco costituisce garanzia di affidabilità organizzativa e professionale degli enti chiamati a svolgere tale delicata funzione.

L'articolo 2 modifica l'articolo 5 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, inserendo tra le attività di interesse generale l'amministrazione di sostegno. Si riconosce così formalmente la rilevanza sociale di tale funzione e si consente agli enti che la esercitano di accedere alle misure di favore previste dal codice del Terzo settore, promuovendo la qualificazione e il radicamento di questa attività nel tessuto sociale e istituzionale.

L'articolo 3 modifica l'articolo 6 del decreto legislativo n. 207 del 2001, relativo alle aziende pubbliche di servizi alla persona, prevedendo che, qualora abbiano finalità statutarie coerenti con la normativa in materia di disabilità, possano svolgere attività di amministrazione di sostegno. Tale estensione valorizza il ruolo delle ASP come soggetti pubblici dotati di esperienza nel settore socio-assistenziale e nelle misure di supporto ai soggetti fragili.

L'articolo 4 introduce un nuovo comma all'articolo 405 del codice civile, fissando un limite massimo al numero di beneficiari che possono essere affidati a un unico amministratore di sostegno. Il limite ordinario è stabilito in cinque incarichi, con possibilità di elevazione fino a sette solo in presenza di circostanze eccezionali espressamente motivate dal giudice tutelare. La previsione tutela l'effettività del rapporto di prossimità e cura richiesto dall'istituto e garantisce che l'amministratore possa dedicare a ciascuna persona un supporto adeguato, personalizzato e continuativo.

L'articolo 5 introduce una modifica all'articolo 1, comma 3, della legge 22 giugno 2016, n. 112, estendendo alle aziende pubbliche di servizi alla persona aventi finalità statutarie coerenti con quelle previste dalla presente legge la possibilità di essere destinatarie degli strumenti giuridici ed economici previsti dal "Dopo di Noi", quali *trust*, fondi speciali, vincoli di destinazione e polizze assicurative. Tale integrazione rafforza il raccordo sistematico tra le misure di protezione delle persone con disabilità grave e il ruolo delle ASP, già riconosciute dalla presente proposta come potenziali amministratori di sostegno. Essa assicura maggiore continuità nella presa in carico delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare e rende pienamente coerente la funzione delle ASP con gli strumenti di pianificazione e protezione previsti dalla legge n. 112 del 2016.

L'articolo 6 introduce due ulteriori criteri direttivi nell'ambito della delega al Governo in materia di misure di protezione giuridica, mediante l'aggiunta delle lettere *e-bis*) ed *e-ter*) all'articolo 17, comma 1, della legge 10 novembre 2025, n. 167.

Con la lettera *e-bis*) si prevede il riordino e la semplificazione degli obblighi di rendicontazione dell'amministrazione di sostegno, introducendo un criterio di proporzionalità che limita l'obbligo di presentazione del rendiconto al giudice tutelare, per gli amministratori che siano

parenti in linea retta ascendente di primo grado del beneficiario, alle sole spese di importo pari o superiore a euro 8.500. La misura intende alleggerire gli oneri burocratici a carico dei familiari che assumono tale funzione, mantenendo al contempo adeguati strumenti di controllo sulle spese di rilievo.

La lettera *e-ter*) mira invece a favorire la partecipazione diretta dei genitori nel sostegno al figlio maggiorenne con disabilità, prevedendo la possibilità che essi possano essere nominati congiuntamente amministratori di sostegno, qualora vi sia accordo tra loro, attraverso una procedura semplificata dinanzi al giudice tutelare. Resta ferma la facoltà del giudice di adottare diverse determinazioni ove lo richiedano specifiche esigenze di tutela del beneficiario.

Tali innovazioni rafforzano il carattere familiare, fiduciario e proporzionato dell'amministrazione di sostegno, riducendo gli adempimenti formali nei casi in cui il rapporto di parentela e la dimensione affettiva costituiscono di per sé garanzia di cura e responsabilità. Valorizzano, al contempo, la centralità della volontà del beneficiario, promuovendo un modello di protezione giuridica efficiente, sicuro e centrato sulla persona, in linea con i principi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e con le riforme succedutesi nel tempo in materia di amministrazione di sostegno.

Le modifiche introdotte hanno la finalità di rafforzare la tutela della persona beneficiaria, garantendone la piena partecipazione alle decisioni che la riguardano e assicurando che l'amministrazione di sostegno si configuri come misura di supporto e non come sostituzione.

Per i beneficiari si prevede una maggiore continuità e qualità nell'esercizio del sostegno, grazie all'accesso a realtà organizzate e professionalizzate e alla valorizzazione della famiglia come primo ambito di protezione.

Per il sistema giudiziario si prospetta una riduzione delle difficoltà nella nomina degli amministratori, degli adempimenti formali nonché strumenti più efficaci di controllo sugli enti incaricati.

Per gli enti del Terzo settore, le ASP e le famiglie si delineano strumenti più efficaci, coerenti e sostenibili per l'esercizio della funzione di sostegno.

La proposta di legge si inserisce pienamente nel solco del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, valorizzando il ruolo delle formazioni sociali e familiari nella tutela delle persone vulnerabili, ed è coerente con l'evoluzione normativa in materia di Terzo settore, di riforma delle IPAB e di promozione dell'autonomia delle persone con disabilità.



Disegno di legge

Articolo 1

(Modifiche all'articolo 408 del codice civile)

1. All'articolo 408 del codice civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole: «dallo stesso interessato,» sono inserite le seguenti: «anche tra gli enti del Terzo settore, le fondazioni di comunità e le aziende pubbliche di servizi alla persona iscritti nell'elenco di cui al comma 4-bis,»;

b) al comma 4, le parole «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» sono sostituite dalle seguenti: «un ente del Terzo settore, un'azienda pubblica di servizi alla persona o una fondazione di comunità iscritti nell'apposito elenco tenuto dal Ministero della giustizia. Gli enti del Terzo settore, le fondazioni di comunità e le aziende pubbliche di servizi alla persona nominati amministratori di sostegno individuano un responsabile interno per ciascun incarico e ne comunicano il nominativo al giudice tutelare. Ogni eventuale sostituzione del responsabile interno è parimenti comunicata al giudice tutelare».

c) dopo il comma 4 è inserito il seguente:



«4-bis. Presso il Ministero della giustizia è istituito l'elenco degli enti del Terzo settore, delle aziende pubbliche di servizi alla persona e delle fondazioni di comunità disponibili ad assumere l'incarico di amministratore di sostegno. Possono essere iscritti nell'elenco gli enti del Terzo settore dotati di personalità giuridica, gli enti filantropici, le fondazioni di comunità e le aziende pubbliche di servizi alla persona che risultino in possesso dei seguenti requisiti:

a) le finalità statutarie coerenti con le disposizioni delle leggi 5 febbraio 1992, n. 104, e 22 giugno 2016, n. 112;

b) lo svolgimento prevalente di attività di amministrazione di sostegno o di attività ad essa correlate o strumentali, incluse quelle di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 22 giugno 2016, n. 112;

c) un patrimonio netto minimo non inferiore a un milione di euro;

d) una dotazione di un numero complessivo di operatori non inferiore a otto unità;

e) il possesso, in capo a uno o più amministratori, di specifiche e comprovate competenze in materia di amministrazione di sostegno».

Articolo 2

(Modifiche al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117)

1. All'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, dopo la lettera z) è aggiunta la seguente:



«aa) amministrazione di sostegno ai sensi degli articoli 404 e seguenti del codice civile».

Articolo 3

(Modifiche al decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207)

1. All'articolo 6 del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-bis. L'azienda pubblica di servizi alla persona che abbia finalità statutarie coerenti con le disposizioni delle leggi 5 febbraio 1992, n. 104, e 22 giugno 2016, n. 112, può svolgere attività di amministrazione di sostegno ai sensi degli articoli 404 e seguenti del codice civile».

Articolo 4

(Modifiche all'articolo 405 del codice civile)

1. All'articolo 405 del codice civile, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. L'incarico di amministratore di sostegno non può essere conferito al medesimo soggetto per un numero di beneficiari superiore a cinque. Il giudice tutelare, con provvedimento motivato, può autorizzare, in via eccezionale, il conferimento di incarichi ulteriori, per un numero comunque non superiore a sette».



Articolo 5

(Modifica all'articolo 1, comma 3, della legge 22 giugno 2016, n. 112)

1. All'articolo 1, comma 3, della legge 22 giugno 2016, n. 112, dopo le parole «in favore di persone con disabilità grave,» sono aggiunte le seguenti: «nonché a favore delle aziende pubbliche di servizi alla persona che perseguono le finalità statutarie di cui alla lettera c), comma 1, dell'articolo 1 della presente legge».

Articolo 6

(Modifica all'articolo 17, comma 1, della legge 10 novembre 2025, n. 167)

1. All'articolo 17, comma 1, della legge 10 novembre 2025, n. 167, dopo la lettera e) sono aggiunte le seguenti:

«e-bis) riordino e semplificazione degli obblighi di rendicontazione relativi all'amministrazione di sostegno, prevedendo che, qualora l'amministratore sia parente in linea retta ascendente di primo grado del beneficiario, l'obbligo di rendicontazione al giudice tutelare sussista esclusivamente per le spese di importo pari o superiore a euro 8.500;

e-ter) previsione, nel riordino e nella modifica dell'istituto dell'amministrazione di sostegno, che i genitori, in quanto parenti in linea retta di primo grado, possano assumere congiuntamente, previo accordo e mediante procedura semplificata dinanzi al giudice tutelare, il ruolo di



amministratori di sostegno del figlio maggiorenne, salvo diversa disposizione del giudice, per specifiche esigenze di tutela del beneficiario».



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO
Villa Lubin – Viale David Lubin, 2 – 00196 Roma

Centralino (+39) 06.3692.1

segreteria.presidenza@cnel.it

segreteria.generale@cnel.it

protocollo@postacert.cnel.it

www.cnel.it