CAMERA DEI DEPUTATI N. 2852

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

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

Presentata il 23 marzo 2026

ONOREVOLI DEPUTATI ! — La presente proposta di legge interviene sulla disciplina dell'amministrazione di sostegno, introdotta dalla legge 9 gennaio 2004, n. 6, con l'obiettivo di adeguarne la struttura ai princìpi sanciti dall'articolo 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata e resa esecutiva con la 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 stabiliti dalla citata 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 summenzionata, 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 rafforzarne la 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 potenziamento della persona. Valorizza, inoltre, la collaborazione tra l'amministratore di sostegno, la famiglia, l'*équipe* multiprofessionale e le istituzioni competenti.

La proposta di legge recepisce anche l'impostazione del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62, che valorizza i progetti personalizzati e partecipati come strumenti attuativi dei princìpi di autodeterminazione, di inclusione sociale e di pari opportunità. Il ruolo del giudice tutelare rimane centrale quale garante dei diritti della persona, chiamato a vigilare sulla proporzionalità e sull'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 applicativa, 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 fondazioni di comunità e le aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP). 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 delle ASP, nonché con l'attività di iniziativa legislativa già attivata dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro nel medesimo ambito. Esso appare, dunque, coerente con i princìpi di sussidiarietà orizzontale, di cui all'articolo 118 della Costituzione, e con gli orientamenti riformatori in corso riguardanti il Terzo settore e gli istituti pubblici di assistenza e beneficenza (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, fondazioni di comunità e ASP iscritti in un apposito elenco. Si riconosce così la possibilità che la funzione di amministratore di sostegno 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 quarto comma del citato articolo 408, attribuendo al giudice tutelare la facoltà di nominare direttamente gli enti iscritti nell'elenco, anziché singoli individui, al fine di assicurare la continuità e la qualità 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.

Sempre l'articolo 1 introduce all'articolo 408 del codice civile un nuovo quinto comma, 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, una 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, comma 1, del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, inserendo tra le attività di interesse generale l'amministrazione di sostegno. Si rico-

nosce così formalmente la rilevanza sociale di tale funzione e si consente agli enti che la esercitano di accedere alle misure di favore previste dal citato 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 4 maggio 2001, n. 207, relativo alle ASP, 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, che stabilisce un limite massimo al numero di beneficiari che possono essere affidati a un unico amministratore di sostegno. Il limite ordinario è di cinque incarichi, con la possibilità di elevarlo a sette solo in presenza di circostanze eccezionali, espressamente motivate dal giudice tutelare. La previsione tutela l'effettività del rapporto di prossimità e di cura richiesto dall'istituto e garantisce che l'amministratore di sostegno possa dedicare, a ciascuna persona, un supporto adeguato, personalizzato e continuativo.

L'articolo 5 reca una modifica all'articolo 1, comma 3, della legge 22 giugno 2016, n. 112, estendendo alle ASP, aventi finalità statutarie coerenti con quelle previste dall'introdotto quinto comma dell'articolo 408 del codice civile, la possibilità di essere destinatarie degli strumenti giuridici ed economici del cosiddetto « Dopo di Noi », quali *trust*, fondi speciali, vincoli di destinazione e polizze assicurative. Tale integrazione rafforza il raccordo sistemico tra le misure di protezione delle persone con disabilità grave e il ruolo delle ASP, già riconosciute dalla presente proposta di legge come potenziali amministratori di sostegno. Essa assicura maggiore continuità nella presa in carico delle persone con disabilità grave e prive del sostegno familiare e rende pienamente coerente la funzione delle ASP con gli strumenti di pianificazione e protezione previsti dalla citata legge 22 giugno 2016, n. 112.

L'articolo 6 introduce due ulteriori criteri direttivi nell'ambito della legge di 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 di sostegno 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, mediante 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 princìpi della citata Convenzione delle Nazioni Unite 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 e degli adempimenti formali nonché la possibilità di avvalersi di 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.

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA DEL CNEL

—

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 408 del codice civile)

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

a) al primo comma, 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 quinto comma »;

b) al quarto comma, 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, una fondazione di comunità o un'azienda pubblica di servizi alla persona iscritti nell'elenco tenuto dal Ministero della giustizia ai sensi del quinto comma. 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 quarto comma è aggiunto il seguente:

« Presso il Ministero della giustizia, è istituito l'elenco degli enti del Terzo settore, delle fondazioni di comunità e delle aziende pubbliche di servizi alla persona disponibili ad assumere l'incarico di am-

ministratore di sostegno. Possono essere iscritti nell'elenco di cui al primo periodo 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 risultano in possesso dei seguenti requisiti:

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

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

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

4) una dotazione complessiva di operatori non inferiore a otto unità;

5) possesso, da parte di uno o più amministratori, di specifiche e di comprovate competenze in materia di amministrazione di sostegno ».

Art. 2.

(Modifica all'articolo 5, comma 1, del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117)

1. All'articolo 5, comma 1, del codice del Terzo settore, di cui al 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 ».

Art. 3.

(Modifica all'articolo 6 del 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 ha finalità statutarie coerenti con le disposizioni di cui alle

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 ».

Art. 4.

(Modifiche all'articolo 405 del codice civile)

1. All'articolo 405 del codice civile è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 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 casi eccezionali, il conferimento di incarichi ulteriori, per un numero complessivo comunque non superiore a sette ».

Art. 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 inserite le seguenti: « nonché a favore delle aziende pubbliche di servizi alla persona che hanno quali finalità statutarie quelle di cui all'articolo 408, quinto comma, numero 1), del codice civile, ».

Art. 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 sussiste 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 ».

19PDL0187980