

LA RIFORMA DELL'INTERDIZIONE E DELL'INABILITAZIONE: ANALISI DELLA LEGGE DELEGA 167/2025 E PROSPETTIVE DI ATTUAZIONE

a cura di Avv. Francesco Marcellino

Abstract

La Legge 10 novembre 2025, n. 1671 introduce una delega al Governo per il riordino e la semplificazione degli istituti di protezione giuridica delle persone prive in tutto o in parte di autonomia.

L'articolo 17 della legge, in particolare, delinea un intervento rilevante: il graduale superamento dell'interdizione e dell'inabilitazione in favore di un sistema di protezione incentrato sull'amministrazione di sostegno, rimodulata secondo criteri di proporzionalità e graduazione dei poteri.

Il presente contributo analizza i principi e criteri direttivi della delega, inquadrandoli nel contesto normativo e giurisprudenziale vigente, con particolare attenzione ai profili costituzionali e convenzionali che impongono il ripensamento degli istituti tradizionali di protezione degli incapaci.

1. Introduzione: la genesi della riforma

L'articolo 17 della legge 167/2025 rappresenta il punto di approdo di un percorso evolutivo iniziato con l'introduzione dell'amministrazione di sostegno ad opera della legge 9 gennaio 2004, n. 6. Tale istituto, concepito per offrire uno strumento di assistenza che sacrificasse nella minor misura possibile la capacità di agire della persona, ha progressivamente eroso l'ambito applicativo dell'interdizione e dell'inabilitazione, relegandole a misure residuali.

La giurisprudenza costituzionale e di legittimità ha costantemente affermato che, dopo la riforma del 2004, l'interdizione costituisce un'*extrema ratio* cui ricorrere solo quando i meno limitativi strumenti dell'amministrazione di sostegno e dell'inabilitazione non appaiono idonei ad assicurare la protezione del soggetto incapace di provvedere ai propri interessi. Come chiarito dalla Cassazione civile, sentenza n. 13584 del 20062, l'ambito di applicazione dell'amministrazione di sostegno va individuato non già con riguardo al diverso e meno intenso grado di infermità o di impossibilità di attendere ai propri interessi del soggetto carente di autonomia, ma piuttosto alla maggiore idoneità di tale strumento ad adeguarsi alle esigenze del soggetto, in relazione alla sua flessibilità ed alla maggiore agilità della relativa procedura applicativa.

Tuttavia, la coesistenza dei tre istituti appare superflua e poco coerente con i principi internazionali.



2. I principi e criteri direttivi della delega

L'articolo 17 della legge 167/2025 conferisce al Governo una delega di ventiquattro mesi per adottare uno o più decreti legislativi di riordino e semplificazione degli istituti dell'interdizione, dell'inabilitazione e dell'amministrazione di sostegno. La delega si articola in cinque principi e criteri direttivi specifici.

2.1. La revisione dell'interdizione e dell'inabilitazione per il loro graduale superamento

Il primo e più rilevante criterio direttivo (lettera a) prevede la *"revisione dell'interdizione e dell'inabilitazione, per il graduale superamento dei predetti istituti"*.

Si tratta di una scelta di politica legislativa di portata epocale, che segna il definitivo tramonto di istituti risalenti al codice civile del 1942, concepiti in un'epoca in cui la tutela della persona con disabilità si risolveva nella sua totale o parziale spersonalizzazione giuridica.

Il criterio direttivo impone una *"rimodulazione dell'amministrazione di sostegno in favore di misure di protezione giuridica che assicurino al beneficiario adeguata tutela nei casi di assente o limitata capacità di autodeterminarsi, di attendere alle ordinarie occupazioni e di provvedere ai propri interessi"*. La formulazione normativa evidenzia tre elementi qualificanti:

- La centralità della capacità di autodeterminazione: il legislatore delegante individua nella capacità di autodeterminarsi il parametro fondamentale per valutare la necessità e l'intensità della protezione. Tale scelta si pone in linea con l'art. 12 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18, che riconosce alle persone con disabilità il diritto di godere della capacità giuridica su base di eguaglianza con gli altri in tutti gli aspetti della vita.

- La graduazione e proporzionalità dei poteri: il criterio direttivo prevede "l'attribuzione all'amministratore di sostegno di poteri graduati e proporzionati alla condizione del beneficiario". Tale previsione supera la rigidità dell'attuale sistema, che distingue nettamente tra interdizione (incapacità totale), inabilitazione (incapacità limitata agli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione) e amministrazione di sostegno (limitazioni specifiche determinate dal giudice tutelare). Il nuovo sistema dovrà consentire una modulazione continua e personalizzata dei poteri dell'amministratore, calibrata sulle effettive esigenze di protezione del beneficiario.

- Il rafforzamento dei poteri di verifica e controllo del giudice: la delega impone di assicurare *"adeguati poteri di verifica e di controllo in capo al giudice"*. Tale previsione risponde all'esigenza, emersa nella prassi applicativa, di rafforzare la vigilanza giudiziale sull'operato dell'amministratore di sostegno, come evidenziato dalla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione civile n. 1606 del 2020, che ha chiarito come al giudice tutelare non spetti una funzione meramente notarile di garanzia della legittimità formale degli atti, ma una funzione di effettiva tutela del beneficiario.



2.2. La semplificazione degli adempimenti e la graduazione della rendicontazione

Il secondo criterio direttivo (lettera b) prevede la *"semplificazione degli adempimenti conseguenti alle misure di protezione giuridica e previsione della rendicontazione in ragione delle specifiche esigenze di tutela del patrimonio del beneficiario e della sua condizione personale"*.

L'attuale disciplina dell'amministrazione di sostegno, che richiama *per relationem* le norme sulla tutela dei minori (art. 411 c.c.), impone all'amministratore di sostegno l'obbligo di tenere regolare contabilità della sua amministrazione e renderne conto ogni anno al giudice tutelare (art. 380 c.c.).

Tale obbligo, spesso percepito come invasivo e sproporzionato, sarebbe oggetto di previsioni normative graduate circa l'assolvimento in funzione della complessità patrimoniale e delle esigenze di tutela, prevedendo presumibilmente forme semplificate per i casi di patrimoni modesti o di gestione limitata alle spese correnti di vita quotidiana.

A sommo avviso di chi scrive – come già espresso in diverse altre occasioni – l'istituto di tutela non ha più ragione di limitarsi (o di essere prevalentemente "vissuto") come un sistema di protezione e controllo patrimoniale, ma dovrebbe esplodere nella sua funzione di "sostegno" e "tutela" dei bisogni del tutelato.

2.3. La modifica degli istituti che presuppongono l'interdizione o l'inabilitazione

Il terzo criterio direttivo (lettera c) prevede la *"modifica, in coerenza con le misure adottate in attuazione della lettera a), degli istituti che dettano una disciplina specifica in presenza di una dichiarazione di inabilitazione o di interdizione"*.

L'ordinamento vigente contiene numerose disposizioni che ricollegano specifici effetti giuridici allo *status* di interdetto o inabilitato. Si pensi, ad esempio, alle cause di incapacità a testare (art. 591 c.c.), alle limitazioni alla capacità di donare (art. 774 c.c.), alle cause di esclusione dalla tutela (art. 350 c.c.), alle incompatibilità con determinate cariche pubbliche o professionali.

Il legislatore delegato dovrà coordinare tali disposizioni con il nuovo sistema di protezione, presumibilmente estendendo gli effetti limitativi della capacità non più in ragione dello *status* formale di interdetto o inabilitato, ma in funzione delle specifiche limitazioni imposte dal decreto di nomina dell'amministratore di sostegno.

L'art. 411, comma 4, c.c. già prevede che il giudice tutelare possa disporre che determinati effetti, limitazioni o decadenze previsti per l'interdetto o l'inabilitato si estendano al beneficiario dell'amministrazione di sostegno, ma tale meccanismo dovrà essere ripensato in un sistema in cui l'amministrazione di sostegno diventi la misura ordinaria di protezione.



2.4. La disciplina transitoria

Il quarto criterio direttivo (lettera d) impone la *"previsione di una disciplina transitoria che assicuri la gradualità nell'attuazione delle disposizioni adottate ai sensi della lettera a) rispetto alle misure di protezione adottate alla data di entrata in vigore della nuova disciplina"*.

Tale previsione risponde all'esigenza di garantire certezza giuridica e tutela dell'affidamento per i soggetti già sottoposti a interdizione o inabilitazione al momento dell'entrata in vigore della riforma.

Il legislatore delegato dovrà presumibilmente prevedere meccanismi di conversione automatica o su istanza delle misure di interdizione e inabilitazione in amministrazione di sostegno, con salvaguardia degli effetti prodotti dagli atti compiuti in vigenza del precedente regime.

2.5. Il riordino e rafforzamento delle sanzioni

Il quinto criterio direttivo (lettera e) prevede il *"riordino, adeguamento e rafforzamento delle sanzioni, anche penali, per le condotte contrarie al mandato o all'interesse del beneficiario tenute dai soggetti nominati nell'ambito delle misure di protezione giuridica per la sua tutela e protezione"*.

L'attuale sistema sanzionatorio si rivela frammentario e ormai tendenzialmente inadeguato.

Sul piano civilistico, l'art. 412 c.c. prevede l'annullabilità degli atti compiuti dall'amministratore di sostegno in violazione di disposizioni di legge o in eccesso rispetto all'oggetto dell'incarico, con termine di prescrizione quinquennale.

Sul piano penale, possono trovare applicazione varie fattispecie di reato.

Il criterio direttivo impone un riordino organico delle sanzioni, presumibilmente con l'introduzione di fattispecie specifiche che tengano conto della peculiarità del rapporto fiduciario tra amministratore e beneficiario e della particolare vulnerabilità di quest'ultimo.

3. Il contesto costituzionale e convenzionale della riforma

La riforma delineata dall'art. 17 della legge 167/2025 si inserisce in un più ampio contesto di evoluzione dei principi costituzionali e convenzionali in materia di tutela delle persone con disabilità.

3.1. I principi costituzionali

La Corte costituzionale, sentenza n. 440 del 2005 ha affermato che la complessiva disciplina inserita dalla legge n. 6 del 2004 sulle preesistenti norme del codice civile affida al giudice il compito di individuare l'istituto che, da un lato, garantisca all'incapace la tutela più adeguata alla fattispecie, e, dall'altro, limiti nella minore misura possibile la sua capacità, con ciò qualificando la più invasiva misura dell'interdizione come *extrema ratio*, il cui utilizzo richiede un'adeguata valutazione di proporzionalità rispetto alle esigenze di tutela perseguite.



Tale orientamento si fonda sui principi costituzionali di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), di tutela della dignità della persona (art. 2 Cost.) e di rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2, Cost.).

L'interdizione, privando totalmente la persona della capacità di agire, si porrebbe in tensione con tali principi, in quanto realizza una forma di esclusione giuridica che non tiene conto delle residue capacità e delle aspirazioni del soggetto.

3.2. La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità

L'art. 12 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18, riconosce che *"le persone con disabilità hanno capacità giuridica su base di eguaglianza con gli altri in tutti gli aspetti della vita"* e impone agli Stati parti di *"prendere misure appropriate per fornire alle persone con disabilità l'accesso al sostegno di cui possono necessitare nell'esercizio della loro capacità giuridica"*.

Il Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, nel General Comment n. 1 del 2014, ha chiarito che gli Stati devono sostituire i regimi di sostituzione nel processo decisionale (*substituted decision-making*) con regimi di sostegno al processo decisionale (*supported decision-making*), che rispettino l'autonomia, la volontà e le preferenze della persona.

L'interdizione, in quanto istituto che sostituisce integralmente la volontà del soggetto con quella del tutore, si pone in contrasto con tale paradigma.

L'amministrazione di sostegno, invece, realizza un modello di sostegno al processo decisionale, in quanto l'art. 409 c.c.16 prevede che il beneficiario conservi la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno, e che possa in ogni caso compiere gli atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana.

La riforma delineata dall'art. 17 della legge 167/2025 si pone in linea con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia, realizzando il definitivo superamento del modello di sostituzione in favore di un modello di sostegno graduato e proporzionato.

4. I profili critici e le sfide applicative

L'attuazione della delega pone rilevanti sfide interpretative e applicative, che il legislatore delegato dovrà affrontare con particolare attenzione.

4.1. La graduazione dei poteri dell'amministratore di sostegno

Il criterio direttivo della lettera a) impone l'attribuzione all'amministratore di sostegno di *"poteri graduati e proporzionati alla condizione del beneficiario"*. Tale previsione richiede l'elaborazione di criteri oggettivi per la graduazione dei poteri, che tengano conto non solo della gravità della patologia, ma anche delle residue capacità del beneficiario, della complessità degli interessi da tutelare, della rete familiare e sociale di supporto.

Il legislatore delegato dovrà pertanto prevedere diversi livelli di protezione, con individuazione di fasce di poteri corrispondenti a diverse intensità di limitazione della capacità di agire, lasciando al giudice tutelare il compito di calibrare nel caso concreto l'estensione dei poteri dell'amministratore.



4.2. Il bilanciamento tra protezione e autodeterminazione

Un profilo critico riguarda il bilanciamento tra l'esigenza di protezione del beneficiario e il rispetto della sua autodeterminazione.

Il legislatore delegato dovrà definire i criteri per individuare il punto di equilibrio tra protezione e autodeterminazione, valorizzando il principio di cui all'art. 410 c.c., secondo cui nello svolgimento dei suoi compiti l'amministratore di sostegno deve tener conto dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario.

4.3. La semplificazione degli adempimenti e la tutela del patrimonio

La semplificazione degli adempimenti di rendicontazione, prevista dal criterio direttivo della lettera b), deve essere bilanciata con l'esigenza di tutela del patrimonio del beneficiario.

5. Conclusioni

La legge delega 167/2025 segna una svolta nel sistema di protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia.

Il graduale superamento dell'interdizione e dell'inabilitazione in favore di un sistema incentrato sull'amministrazione di sostegno, rimodulata secondo criteri di proporzionalità e graduazione, realizza il definitivo passaggio da un modello di sostituzione a un modello di sostegno al processo decisionale, in linea con i principi costituzionali e con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia.

L'attuazione della delega richiederà un'attenta opera di coordinamento normativo, che tenga conto della complessità del sistema vigente e delle esigenze di tutela emerse nella prassi applicativa. Il legislatore delegato dovrà valorizzare l'esperienza giurisprudenziale maturata in oltre vent'anni di applicazione dell'amministrazione di sostegno, elaborando criteri oggettivi per la graduazione dei poteri dell'amministratore, forme semplificate di rendicontazione calibrate sulla complessità patrimoniale, meccanismi di transizione che garantiscano certezza giuridica per le situazioni in corso.

La riforma rappresenta un'occasione per realizzare un sistema di protezione che, nel rispetto della dignità e dell'autodeterminazione della persona, assicuri un'effettiva tutela dei suoi interessi, superando definitivamente la logica dell'esclusione giuridica in favore di un modello di inclusione e sostegno personalizzato.

Marzo 2026

