

dossier

XIX Legislatura

17 ottobre 2025

Disposizioni in materia di tutela dei minori in affidamento

A.C. 1866-A



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - ✉ studi1@senato.it – ✕ [@SR_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Dossier n. 322/1



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Giustizia

Tel. 06 6760-9148 - ✉ st_giustizia@camera.it – ✕ [@CD_giustizia](https://www.instagram.com/CD_giustizia)

Progetti di legge n. 329/1

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

gi0056a.docx

INDICE

SCHEDA DI LETTURA

- Articolo 1 (*Istituzione di registri relativi all'affidamento di minori*)5
- Articolo 2 (*Osservatorio nazionale sugli istituti di assistenza pubblici e privati, comunque denominati, sulle comunità di tipo familiare e sulle famiglie affidatarie*)14
- Articolo 3 (*Disposizioni finanziarie*).....18

Schede di lettura

Articolo 1

(Istituzione di registri relativi all'affidamento di minori)

L'**articolo 1**, modificato nel corso dell'esame in sede referente, interviene sulla legge n. 184 del 1983, recante disposizioni in materia di affidamento di minori, al fine di istituire:

- il **registro nazionale delle famiglie affidatarie, delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici e privati** presso il **Dipartimento per le politiche della famiglia** della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- il **registro dei minori collocati presso famiglie affidatarie o in comunità di tipo familiare o istituti di assistenza pubblici o privati** presso ciascun tribunale per i minorenni e tribunale ordinario.

L'articolo 1 del provvedimento in esame reca alcune **modifiche alla legge n. 184 del 1983**, allo scopo di **perseguire** il principio del **superiore interesse del minore e garantire il diritto dei minori a vivere** e a crescere **all'interno delle proprie famiglie** di origine, sancito dalla **Convenzione sui diritti del fanciullo**, fatta a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con la legge n. 176 del 1991.

A tal fine, vengono inseriti due nuovi articoli nella citata legge 184/1983:

- l'**art. 5-ter**, che istituisce il **registro delle famiglie affidatarie, delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici e privati** presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri (**comma 1, lett. a**);
- l'**art. 9-bis**, che istituisce il **registro dei minori collocati presso famiglie affidatarie o in comunità di tipo familiare o istituti di assistenza pubblici o privati** presso ciascun tribunale per i minorenni e tribunale ordinario (**comma 1, lett. b**).

• *La Convenzione sui diritti del fanciullo*

La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Convention on the Rights of the Child - CRC), approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, è stata ad oggi ratificata da 196 Stati (tra cui l'Italia con la [legge 27 maggio 1991, n. 176](#)).

È composta da un preambolo (nel quale si richiama la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che riconosce all'infanzia il diritto ad un aiuto e ad un'assistenza particolari, e si sancisce il diritto del fanciullo a crescere in un

ambiente familiare in un clima di felicità, di amore e di comprensione) e da 54 articoli, suddivisi in tre parti: la prima contiene l'enunciazione dei diritti (artt. 1-41), la seconda individua gli organismi preposti e le modalità per il miglioramento e il monitoraggio della Convenzione (artt. 42-45), mentre la terza descrive la procedura di ratifica (artt. 46-54).

Soffermandosi in particolare sulla prima parte della Convenzione, tra i diritti riconosciuti a ciascun bambino si possono individuare quattro principi fondamentali:

non discriminazione (art. 2): i diritti sanciti dalla Convenzione devono essere garantiti a tutti i minorenni, senza distinzione di razza, sesso, lingua, religione, opinione del bambino/adolescente o dei genitori,

superiore interesse (art. 3): in ogni legge, provvedimento, iniziativa pubblica o privata e in ogni situazione problematica, l'interesse del bambino/adolescente deve avere la priorità;

diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo del bambino e dell'adolescente (art. 6): gli Stati devono impegnare il massimo delle risorse disponibili per tutelare la vita e il sano sviluppo dei bambini, anche tramite la cooperazione internazionale;

ascolto delle opinioni del minore (art. 12): prevede il diritto dei bambini a essere ascoltati in tutti i processi decisionali che li riguardano, e il corrispondente dovere, per gli adulti, di tenerne in adeguata considerazione le opinioni.

Si menzionano inoltre: la libertà di espressione (art. 13), la libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 14), la tutela contro ogni forma di violenza, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale (art. 19), il diritto alla salute (art. 24) e all'educazione (art. 28), la protezione contro lo sfruttamento economico (art. 32).

Per quanto riguarda il monitoraggio sull'applicazione della convenzione è istituito un apposito Comitato dei diritti del fanciullo cui gli Stati parti si impegnano a sottoporre rapporti sui provvedimenti che essi avranno adottato per dare effetto ai diritti riconosciuti nella Convenzione e sui progressi realizzati per il godimento di tali diritti.

Alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza si affiancano inoltre tre **Protocolli facoltativi** approvati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, concernenti:

la partecipazione di fanciulli a conflitti armati (2000);

la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia (2000);

la procedura per la presentazione di comunicazioni, che consente anche ai minorenni di sollevare reclami relativi a specifiche violazioni dei propri diritti (2011).

L'Italia ha ratificato tutti e tre i Protocolli rispettivamente con le leggi n. [46/2002](#) (primi due Protocolli) e n. [199/2015](#) (ultimo Protocollo).

Più nel dettaglio, l'**art. 5-ter** dispone l'istituzione, presso il **Dipartimento per le politiche della famiglia** della Presidenza del Consiglio dei ministri, del **registro nazionale** delle famiglie affidatarie,

delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici e privati, nel quale su base provinciale è indicato:

- il **numero dei minori collocati** in famiglia affidataria, in comunità di tipo familiare, o in istituto di assistenza, pubblico o privato (si segnala che l'inserimento nel registro del numero di minori collocati presso famiglie affidatarie non era previsto nel testo originario del disegno di legge ma è stato inserito in sede referente);
- la **denominazione** delle comunità e degli istituti;
- il **numero di famiglie, comunità ed istituti disponibili all'affidamento.**

Attraverso una modifica apportata in sede referente, si è voluto specificare che nel registro devono essere **censiti tutti gli istituti di assistenza pubblici e privati** che accolgono minori **comunque denominati**, anche al fine di superare la pluralità di denominazioni, diverse da regione a regione, con le quali gli stessi istituti sono indicati.

Si ricorda che l'art. 2 della legge n. 184/1983, come modificato dalla legge n. 149/2001, dispone che il ricovero in istituto avrebbe dovuto essere superato entro il 31 dicembre 2006 e sostituito dall'affidamento ad una famiglia ovvero, ove ciò non fosse possibile, con l'inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia.

Finalità del registro è quella di **monitorare che vi siano le condizioni per il ricorso a tale istituto**, nel superiore interesse del minore che si trovi temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, evitando situazioni di collocamento improprio.

Ai sensi del comma 3 del nuovo articolo 5-ter, **il Dipartimento acquisisce** altresì **dalle regioni e dagli enti locali**, in quanto enti coinvolti nel procedimento di affidamento dei minori, i **dati e le informazioni** in loro possesso funzionali ad espletare i suddetti compiti di monitoraggio, nel rispetto del principio della minimizzazione dei dati e della normativa sulla protezione dei dati personali. Secondo quanto specificato attraverso una modifica approvata in sede referente, la raccolta e l'invio dei dati dovrebbero avvenire attraverso l'adozione di **soluzioni tecnologiche che ne semplifichino l'adempimento.**

Il successivo comma 4 specifica che le modalità di tenuta del registro e di acquisizione dei dati sono demandate ad un **decreto del Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità**, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della disposizione, previa acquisizione del parere

della Conferenza unificata Stato- regioni e Stato-città ed autonomie locali e sentito e sentito il Garante per la protezione dei dati personali.

L'**art. 9-bis**, introdotto dalla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo in commento, dispone invece l'istituzione, **presso ciascun tribunale per i minorenni e ciascun tribunale ordinario**, di un **registro dei minori** collocati presso famiglie affidatarie o in comunità di tipo familiare o in istituti di assistenza pubblici o privati, comunque denominati.

Il registro è tenuto a cura della cancelleria, che ne è responsabile, e contiene un **capitolo specifico per ciascun minore** sottoposto a procedura di affidamento. Nel suddetto capitolo sono annotati:

- gli estremi del provvedimento con cui è stato disposto l'affidamento presso una famiglia, una comunità o un istituto, con la specificazione del tipo di provvedimento adottato (se trattasi di provvedimento adottato ai sensi della legge 184/1983¹, dell'articolo 25² del regio decreto-legge 1404/1934 o degli articoli 330³, 333⁴ o 403⁵ del codice civile);

¹ Sono ricompresi pertanto sia i provvedimenti di affidamento propriamente detto, di cui al Titolo I-bis, sia gli affidamenti preadottivi di cui al Titolo II, Capo III, della legge n. 184/1983.

² L'art. 25 del regio decreto-legge 1404/1934 prevede che, quando un minore degli anni 18 dà manifeste prove di irregolarità della condotta o del carattere, il tribunale per i minorenni, su segnalazione della procura, dei servizi sociali, dei genitori, del tutore o degli organismi di assistenza all'infanzia e all'adolescenza e a seguito di approfondite indagini, può disporre l'affidamento del minore al servizio sociale minorile o il suo collocamento in una casa di rieducazione od in un istituto medico-psico-pedagogico.

³ L'art. 330 del codice civile stabilisce che il giudice può pronunciare la decadenza dalla responsabilità genitoriale quando il genitore viola o trascura i doveri ad essa inerenti o abusa dei relativi poteri con grave pregiudizio del figlio. In tale caso, per gravi motivi, il giudice può ordinare l'allontanamento del figlio dalla residenza familiare ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore.

⁴ L'art. 333 del codice civile stabilisce che il giudice, quando la condotta tenuta da uno o da entrambi i genitori appare pregiudizievole al figlio, anche se non al punto da dare luogo alla pronuncia di decadenza dalla responsabilità genitoriale ai sensi dell'art. 330 c.c. (v. nota 2), può disporre l'allontanamento del minore dalla residenza familiare ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore.

⁵ L'art. 403 del codice civile prevede che, in casi di emergenza, il minore che si trovi moralmente o materialmente abbandonato o esposto, nell'ambiente familiare, a grave pregiudizio e pericolo per la sua incolumità psico-fisica venga collocato in luogo sicuro dagli organi preposti alla protezione dell'infanzia, i quali devono immediatamente informare il pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni, nella cui circoscrizione il minore ha la sua residenza abituale. Il p.m. Il pubblico ministero, entro le successive 72 ore, può disporre la revoca del collocamento o chiederne la convalida al tribunale, che a sua volta deve fissare l'udienza di comparizione delle parti entro 15 giorni. All'udienza il giudice relatore interroga liberamente le parti e può assumere informazioni; procede inoltre all'ascolto del minore direttamente o con l'ausilio di un esperto. Entro i 15 giorni successivi il tribunale per i minorenni, in composizione collegiale, pronuncia decreto con cui conferma, modifica o revoca il decreto di convalida e adotta eventuali provvedimenti nell'interesse del minore. Il decreto è reclamabile dagli esercenti la potestà genitoriale e dal curatore nominato per il minore dal tribunale.

- l'**indicazione dell'affidatario** (se famiglia, comunità di tipo familiare o istituto di assistenza pubblico o privato, comunque denominato) presso cui è avvenuto il collocamento;
- la data e gli estremi del provvedimento che dispone l'eventuale **collocazione protetta** del minore;
- l'eventuale **intervento della forza pubblica**, con indicazione della motivazione;
- la data e gli estremi del provvedimento autorizzativo degli **incontri tra il minore e i suoi familiari**, anche in forma protetta;
- la data e gli estremi del provvedimento di **revoca o di modifica del collocamento** del minore;
- l'eventuale condizione del minore quale **portatore di bisogni speciali** (elemento inserito nel corso dell'esame in sede referente).

Il tribunale per i minorenni e il tribunale ordinario sono altresì tenuti a **comunicare trimestralmente al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità** del Ministero della giustizia, a fini di monitoraggio del disagio sociale anche riferito a determinati contesti territoriali, **i dati numerici riguardanti le richieste e i provvedimenti di allontanamento** indicati al comma 2, lett. *a*) (ovvero i provvedimenti adottati ai sensi della legge 184/1983, dell'articolo 25 del regio decreto-legge 1404/1934 o degli articoli 330, 333 o 403 del codice civile, v. *supra*).

Si ricorda che la normativa vigente (art. 9, comma 2, della legge n. 184/1983) prevede che gli istituti di assistenza pubblici o privati e le comunità di tipo familiare devono trasmettere semestralmente al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso. Tali dati sono comunicati al fine di consentire al procuratore di richiedere al tribunale di dichiarare l'adottabilità dei minori che risultano in situazioni di abbandono. Il procuratore è a sua volta tenuto a trasmettere gli atti al tribunale per i minorenni, accompagnati da una relazione informativa, sempre con cadenza semestrale (art. 9, comma 3).

I suddetti dati sono contenuti in forma aggregata nella raccolta sperimentale elaborata dall'Autorità garante dell'infanzia con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni. La tabella riguardante il numero di ospiti presenti nelle strutture di accoglienza, tratta dall'ultima [pubblicazione del Garante](#) (relativa agli anni 2018, 2019 e 2020), è altresì contenuta

Si ricorda che tale articolo è stato riscritto dalla riforma del processo civile (d.lgs. 149/2021) che ha inserito una stringente procedura di controllo da parte dell'autorità giudiziaria nei casi di allontanamento d'urgenza del minore dalla propria famiglia disposto dalla pubblica autorità.

nell'Analisi dell'impatto della regolamentazione, allegata al disegno di legge, cui si rinvia ([pag. 29](#)).

L'ultimo comma dell'art. 9-*bis*, introdotto in sede referente, demanda ad un apposito **decreto del Ministro della giustizia, sentito il Garante per la protezione dei dati personali**, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della disposizione in commento, le modalità per l'**istituzione e la tenuta dei registri** presso i tribunali.

Il medesimo decreto definisce altresì le modalità di acquisizione, **trattamento e conservazione dei dati**.

Sul disegno di legge in esame la Conferenza unificata (Stato-Regioni e province autonome e Stato-città ed autonomie locali) ha espresso il proprio parere nella seduta del 18 aprile 2024, sollevando alcuni **rilevi**, puntualmente **trasfusi in emendamenti al testo** approvato in via preliminare dal Governo.

Per quanto riguarda nello specifico l'**articolo 1** del disegno di legge, i rilievi si sono appuntati sui seguenti aspetti, relativi all'istituzione del registro nazionale istituito presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri dall'introducendo art. 5-*ter*:

- la **sostituzione dell'Ambito territoriale sociale alla provincia quale base per la raccolta dei dati** sui minori in affidamento, considerato che attualmente i servizi sociali sono organizzati su Ambiti territoriali sociali, che non sempre corrispondono ai territori provinciali, e conseguentemente i dati sono raccolti con riferimento ai suddetti ATS;
- l'acquisizione dei dati nel registro nazionale in regime di **interoperabilità** tra sistemi, **al fine di non gravare gli enti locali**, che alimentano già il Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali (SIOSS), **con la richiesta di dati già comunicati ad altre amministrazioni centrali**;
- l'**emanazione del decreto ministeriale** che definisce le modalità di tenuta del registro **previa intesa con la Conferenza unificata**, anziché previo parere come previsto dal testo.

Poiché tali modifiche non hanno trovato accoglimento da parte del Governo, in quanto “tendenti ad alterare significativamente l'impianto normativo del provvedimento”, Regioni, ANCI e UPI hanno infine espresso **parere contrario** al testo del disegno di legge.

Si segnala che il parere espresso dalla Conferenza unificata, unitamente agli emendamenti formulati e alle relative motivazioni sono allegati all'[A.C. 1866](#).



• ***L'affidamento dei minori nella legge n. 184 del 1983***

La [legge n. 184 del 1983](#), prevede due diverse forme di affidamento: l'**affidamento** propriamente detto, di cui al Titolo I-*bis*, e l'**affidamento preadottivo** di cui al Titolo II, Capo III, della legge n. 184/1983.

L'istituto dell'affidamento del minore (**c.d. "affido"**), di cui al Titolo I-*bis* (artt. 2-5), trova il suo presupposto nella **temporanea situazione di inidoneità del nucleo familiare d'origine** ad assicurare al minore mantenimento, educazione, istruzione e necessarie relazioni affettive.

L'affido ha, in ogni caso, una funzione esclusivamente assistenziale: la sua finalità è quella di assistere la famiglia che si trovi momentaneamente nell'impossibilità di provvedere alla cura dei figli minori, nell'intento di favorire al più presto il reinserimento del minore temporaneamente ospite dell'affidatario. Sono previsti un affidamento di tipo familiare, che si realizza con l'**affidamento del minore ad un'altra famiglia**, possibilmente con figli minori, o **ad una persona singola** e, in via subordinata, l'affidamento **presso una comunità di tipo familiare** (casa-famiglia), cui si ricorre nei casi in cui non sia possibile un conveniente affidamento familiare.

L'affidamento familiare è disposto dal servizio sociale locale e può avvenire previo assenso dei genitori esercenti la potestà (o del solo genitore che la esercita in via esclusiva) ovvero del tutore, sentito il minore che abbia compiuto i dodici anni (o, in considerazione delle sue capacità di comprensione, anche di età inferiore) ovvero senza l'assenso dei genitori; in tale ultimo caso, provvede il tribunale per i minorenni. Il servizio sociale locale esercita la vigilanza sull'affidamento e ha l'obbligo di tenere costantemente informata l'autorità che ha emesso il provvedimento anche tramite la presentazione di una relazione semestrale sull'andamento del programma; al servizio sociale compete inoltre di disporre la cessazione dell'affidamento quando siano venuti meno i presupposti che lo hanno legittimato. La cessazione può inoltre essere disposta in base ad autonoma valutazione dell'autorità giudiziaria.

Negli ultimi anni, sono state apportate significative modifiche all'affidamento. Di rilievo la riforma operata dalla [legge n. 173 del 2015](#) che ha previsto una corsia preferenziale per l'**adozione a favore della famiglia affidataria**, laddove - dichiarato lo stato di abbandono del minore - risulti impossibile ricostituire il rapporto del minore con la famiglia d'origine. Anche la riforma del processo civile ([art. 28 del d.lgs. n. 149 del 2022](#)) ha inciso profondamente sull'istituto, in particolare fissando, con l'introduzione del nuovo articolo 5-*bis* nella legge n. 184 del 1983, presupposti e limiti dell'**affidamento del minore al servizio sociale**, che **può essere disposto soltanto quando il minore si trovi in una situazione di limitazione della responsabilità genitoriale** ("nella condizione prevista dall'articolo 333 del codice civile") e gli interventi di sostegno alla famiglia si sono rivelati inefficaci o i genitori non hanno collaborato alla loro attuazione; la decisione spetta al **tribunale** che dispone la limitazione della responsabilità genitoriale e che dovrà dettagliatamente disciplinare l'affidamento al servizio sociale. La medesima riforma ha inoltre introdotto il **divieto di affido** del minore a parenti o affini entro il quarto grado di chi ha composto il collegio che ha adottato il provvedimento, del consulente tecnico d'ufficio e di coloro che hanno svolto le funzioni di assistente sociale nel medesimo procedimento, nonché il **divieto di inserimento** del minore **presso strutture o comunità pubbliche o private** nelle quali rivestono cariche rappresentative, o partecipano alla gestione delle medesime strutture, o prestano a favore di esse attività professionale, anche a

titolo gratuito, o fanno parte degli organi di società che le gestiscono, persone che sono parenti o affini entro il quarto grado, convivente, parte dell'unione civile o coniuge di chi ha composto il collegio che ha adottato il provvedimento, del consulente tecnico d'ufficio o di coloro che hanno svolto le funzioni di assistente sociale nel medesimo procedimento.

L'**affidamento preadottivo**, disciplinato dal Capo III del Titolo II (artt. 22-24), si inserisce invece in un procedimento che culmina nell'adozione del minore.

L'affidamento preadottivo segue una prima fase in cui, accertato giudizialmente lo **stato di abbandono del minore**, inteso come mancanza di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, il tribunale per i minorenni ne dichiara **adottabilità**.

Il minore può quindi essere assegnato in ad una coppia di coniugi scelta tra quelle che abbiano presentato domanda al tribunale per i minorenni. Le coppie dovranno indicare anche la eventuale disponibilità ad adottare più fratelli ovvero bambini di età superiore a 5 anni o minori portatori di handicap (art. 22). In tali due ultime ipotesi, introdotte dalla legge 149/2001, i coniugi potranno contare su una corsia preferenziale per il vaglio della domanda; la famiglia che adotta portatori di handicap e maggiori di 12 anni potrà, inoltre, essere sostenuta economicamente dalle regioni e dagli enti locali fino al compimento dei 18 anni del minore.

Al fine della **scelta degli adottanti**, la legge prescrive che il tribunale per i minorenni disponga l'espletamento di **indagini** dirette ad accertare l'attitudine ad educare il minore, la situazione personale ed economica, la salute, l'ambiente familiare degli adottanti e i motivi per i quali questi ultimi desiderano procedere all'adozione. In particolare, la legge 149 ha introdotto, a fini di celerità della procedura, un termine ordinario di 120 giorni entro il quale le suddette indagini debbono concludersi.

L'affidamento preadottivo è disposto con ordinanza camerale del tribunale dei minorenni in favore della coppia ritenuta maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore, dopo aver sentito il minore se di età superiore agli anni 12 (o anche inferiore, secondo l'opportunità) e dopo aver ottenuto il parere del pubblico ministero e degli eventuali ascendenti degli adottanti. Sul provvedimento di affidamento alla coppia prescelta non può, in ogni caso, mancare l'espresso consenso del minore che abbia già compiuto i 14 anni. È inoltre previsto che il tribunale per i minorenni, la cui ordinanza dispone anche le modalità dell'affidamento preadottivo, eserciti la propria vigilanza sul suo buon andamento o direttamente o avvalendosi del giudice tutelare o dei servizi sociali.

La possibile **revoca dell'affidamento** è prevista dall'art. 23 della legge n. 184 in presenza di insuperabili difficoltà ai fini di un'idonea convivenza; competente alla revoca è lo stesso tribunale che, d'ufficio o attivato dagli aventi diritto, provvede con decreto camerale motivato, disponendo gli opportuni provvedimenti temporanei a tutela del minore. Sia l'ordinanza di affidamento preadottivo che l'eventuale decreto di revoca sono impugnabili dal p.m. o dal tutore con reclamo dinanzi alla sezione per i minorenni della Corte d'appello, che decide, a sua volta, con decreto motivato (art. 24).

Si segnala che i **procedimenti relativi all'affidamento dei minori** di cui ai titoli I e I-*bis* (dell'affidamento) della legge n. 184 del 1983 rientrano nella competenza del **tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie**, introdotto dalla citata riforma del processo civile, in composizione monocratica, mentre i procedimenti relativi alla **dichiarazione di adottabilità e di adozione dei minori di età** sono stati espressamente sottratti alla competenza del medesimo tribunale dalla legge delega (art. 1, comma 23, lett. *a*) della l. n. 206 del 2021).

Articolo 2

(Osservatorio nazionale sugli istituti di assistenza pubblici e privati, comunque denominati, sulle comunità di tipo familiare e sulle famiglie affidatarie)

L'**articolo 2** prevede l'**istituzione**, presso il Dipartimento per le politiche della famiglia, **dell'Osservatorio nazionale sugli istituti di assistenza pubblici e privati, sulle comunità di tipo familiare e sulle famiglie affidatarie**; **in sede referente**, si è specificato che la competenza dell'Osservatorio concerne i suddetti istituti di assistenza a prescindere dalla loro denominazione. I compiti dell'Osservatorio (stabiliti nel **comma 2**) consistono nell'analisi dei dati del registro nazionale degli istituti di assistenza pubblici e privati (comunque denominati), delle comunità di tipo familiare e delle famiglie affidatarie, nell'effettuazione di segnalazioni alle autorità competenti, nonché nella promozione di ispezioni e sopralluoghi, in base alle medesime analisi e nella presentazione di una relazione annua. La definizione dell'organizzazione e della composizione del nuovo Osservatorio è demandata a un decreto ministeriale (**comma 3**). Le spese relative al funzionamento del nuovo Osservatorio e al suddetto registro nazionale sono poste a carico del Fondo per le politiche della famiglia (**comma 4**).

Il **comma 1** dell'**articolo 2** prevede l'istituzione, presso il Dipartimento per le politiche della famiglia⁶, del suddetto Osservatorio nazionale sugli istituti di assistenza pubblici e privati (comunque denominati), sulle comunità di tipo familiare e sulle famiglie affidatarie. L'Osservatorio viene istituito in via aggiuntiva rispetto al già istituito Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza⁷. Si ricorda altresì che l'articolo 21 del [D.Lgs. 15 settembre 2017, n. 147](#), e successive modificazioni, ha previsto un Tavolo nazionale di lavoro sui minori fuori famiglia, sui minori affidati e in carico ai servizi sociali territoriali e sui neomaggiorenni in prosieguo

⁶ Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

⁷ Si ricorda che quest'ultimo si avvale di un Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza e che le funzioni di competenza governativa concernenti tale Osservatorio e il Centro nazionale sono attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri ovvero al Ministro delegato per la famiglia (articolo 3, comma 1, lettera c), del [D.L. 12 luglio 2018, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2018, n. 97](#), e successive modificazioni). Riguardo alla disciplina di rango regolamentare, cfr. il [D.P.R. 14 maggio 2007, n. 103](#), "Regolamento recante riordino dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia, a norma dell'articolo 29 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248".

amministrativo⁸.

Il **comma 2** del presente **articolo 2** stabilisce i compiti del nuovo Osservatorio. Essi sono costituiti da:

- l'analisi (**lettera a**)) delle informazioni e dei dati del registro nazionale degli istituti di assistenza pubblici e privati, comunque denominati, delle comunità di tipo familiare e delle famiglie affidatarie – registro che viene istituito, presso il medesimo Dipartimento per le politiche della famiglia, ai sensi della novella di cui al precedente **articolo 1, comma 1, lettera a**);
- l'effettuazione di segnalazioni alle autorità competenti in ordine a possibili situazioni di collocamento improprio di minori presso istituti, le quali emergano dal monitoraggio dei dati contenuti nel suddetto registro, e la promozione dello svolgimento di ispezioni o sopralluoghi da parte delle stesse autorità presso gli istituti o le comunità affidatari, sulla base delle medesime evidenze informative (**lettera b**));
- la presentazione, entro il 30 giugno di ogni anno, all'Autorità politica delegata per la famiglia, al fine della successiva trasmissione alle Camere, di una relazione sui risultati della propria attività – anche, come specificato **in sede referente**, con riferimento alle buone pratiche emerse in materia di affidamento – e su eventuali proposte di rafforzamento della legislazione nazionale (**lettera c**)). Tale relazione annua è predisposta anche avvalendosi della collaborazione e degli elementi informativi forniti dal suddetto Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile⁹ e dall'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica¹⁰.

Il successivo **comma 3** demanda a un decreto del Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, la definizione dell'organizzazione e della composizione del nuovo Osservatorio; il **comma**, inoltre, specifica che la composizione ricomprende in ogni caso

⁸ Tale previsione è stata inserita nel suddetto articolo 21 del D.Lgs. n. 147 del 2017 con la novella di cui all'articolo 2, comma 1, della [L. 4 luglio 2024, n. 104](#). Questa novella ha previsto l'istituzione del suddetto Tavolo nazionale “nell'ambito delle attribuzioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di politiche per l'integrazione e l'inclusione sociale in favore dell'infanzia e dell'adolescenza”.

⁹ Osservatorio istituito presso il medesimo Dipartimento per le politiche della famiglia (cfr., in merito, l'articolo 17, comma 1-bis, della [L. 3 agosto 1998, n. 269](#), e successive modificazioni).

¹⁰ Osservatorio istituito presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri (cfr., in merito, l'articolo 5, comma 2-bis, del [D.L. 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 ottobre 2013, n. 119](#)).

rappresentanti del Ministero della giustizia – nel testo originario, così modificato **in sede referente**, si prevedeva un solo rappresentante del suddetto Ministero – ed esclude, per i componenti dell'Osservatorio, il riconoscimento di compensi, emolumenti o gettoni di presenza, comunque denominati, e di rimborsi di spese.

La novella di cui al **comma 4, lettera a)**, del presente **articolo 2**¹¹ pone a carico del Fondo per le politiche della famiglia le spese relative al funzionamento del nuovo Osservatorio e al registro nazionale degli istituti di assistenza pubblici e privati, comunque denominati, delle comunità di tipo familiare e delle famiglie affidatarie.

La novella di cui alla successiva **lettera b)**¹² inserisce le spese in oggetto nell'ambito della quota del suddetto Fondo che viene ripartita mediante determinazione del Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità – mentre per la restante quota, relativa alle misure diverse da quelle di competenza statale, il decreto di riparto del suddetto Ministro è emanato previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali.

*Sotto il profilo redazionale, si valuti l'opportunità che la novella di cui alla **lettera b)** faccia esplicito riferimento al suddetto registro nazionale, dal momento che la formulazione letterale della norma, come integrata dalla novella medesima, per il riparto del Fondo da operarsi mediante determinazione ministeriale, farebbe riferimento esclusivamente alle spese relative a: osservatori; misure di competenza statale definite nell'ambito di piani nazionali; campagne istituzionali sui temi della famiglia.*

Si ricorda che l'**articolo 3, comma 1**, del presente disegno di legge stabilisce – nell'ambito delle risorse del suddetto Fondo – un limite massimo annuo di importo per le spese relative al registro nazionale (limite da applicarsi in sede di riparto).

In merito alle disposizioni del presente **articolo 2**, la Conferenza delle regioni e delle province autonome e l'ANCI¹³ hanno espresso alcuni rilievi critici, attestati nell'ambito della documentazione allegata al parere¹⁴ sul disegno di legge della Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali (in tale parere si dà atto della posizione complessivamente contraria al disegno di legge delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, dell'ANCI e

¹¹ La novella concerne il comma 1250 dell'articolo 1 della [L. 27 dicembre 2006, n. 296](#), e successive modificazioni. Tale comma reca l'elenco degli interventi che possono essere finanziati dal Fondo per le politiche della famiglia.

¹² La novella concerne il comma 1252 del citato articolo 1 della L. n. 296 del 2006, e successive modificazioni.

¹³ Associazione Nazionale dei Comuni Italiani.

¹⁴ Il parere e i relativi allegati sono reperibili nell'[A.C. n. 1866](#).

dell'UPI¹⁵). Secondo i rilievi inerenti all'**articolo 2**, sarebbero necessari una valutazione e/o un chiarimento (anche, in ipotesi, mediante la soppressione dell'**articolo 2, comma 2, lettera b**): sulle distinzioni tra le competenze del nuovo Osservatorio e quelle dei suddetti Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e Tavolo nazionale di lavoro; sull'individuazione delle autorità competenti (e quindi dell'ambito delle procedure di ispezione o sopralluogo) alle quali fa riferimento la **lettera b**) dell'**articolo 2, comma 2**; sulla natura pertinente ed esaustiva delle informazioni desumibili dal registro nazionale al fine della rilevazione delle situazioni di collocamento improprio di minori, situazioni oggetto della medesima **lettera b**); sull'opportunità di definire in via legislativa la composizione del nuovo Osservatorio.

¹⁵ Unione delle Province d'Italia.

Articolo 3 (Disposizioni finanziarie)

L'**articolo 3**, reca una **clausola d'invarianza finanziaria** riferita all'intero provvedimento, ad eccezione delle disposizioni relative all'istituzione del **registro nazionale** presso il Dipartimento della famiglia di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), e del **registro dei minori** presso ciascun tribunale per i minorenni e ciascun tribunale ordinario di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), per la realizzazione dei quali sono previste delle apposite **autorizzazioni di spesa**.

L'**articolo 3** del provvedimento in esame al **comma 1**, al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), relative all'istituzione del **registro nazionale dei minori presso il Dipartimento della famiglia** (su cui vedi la relativa scheda) autorizza una spesa fino a 300.000 euro per l'anno 2024 e fino a 60.000 euro annui a decorrere dall'anno 2025, a valere sulle risorse del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito delle risorse del **Fondo per le politiche della famiglia**, di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223.

Si ricorda, al riguardo, che il disegno di legge prevede, all'articolo 2, comma 4, la modifica della legge 27 dicembre 2006, n. 296, inserendo fra le attività cui possono essere destinate le risorse del Fondo per le politiche della famiglia anche quelle relative al funzionamento dell'Osservatorio di cui al medesimo articolo 2 e del registro di cui trattasi.

Il successivo **comma 2**, invece, al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), relative all'istituzione del **registro dei minori presso ciascun tribunale per i minorenni e ciascun tribunale ordinario** (su cui vedi la relativa scheda) autorizza la spesa di 250.000 euro per l'anno 2025 e di 50.000 euro annui a decorrere dall'anno 2026, mediante corrispondente riduzione del Fondo speciale di competenza del Ministero della giustizia.

Il comma 3, infine, salvo quanto previsto dai precedenti commi 1 e 2, reca una **clausola d'invarianza finanziaria** generale.

