



N. 12 - 2026

# CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

## DISEGNO DI LEGGE

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

### **Modifiche alla legge 21 aprile 2011, n. 62**

*Approvato dall'Assemblea del 27 maggio 2026*

**VISTO** l'articolo 99 della Costituzione;

CNEL;

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

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

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

**CONSIDERATE** le osservazioni formulate dal Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale nella seduta del 13 maggio 2026;

**VISTE** le risultanze dei lavori svolti dalla II Commissione *"Politiche sociali, sviluppo sostenibile e terzo settore"* nelle sedute del 13 e del 20 maggio 2026, inclusive del recepimento degli emendamenti ivi formulati ed accolti in ordine allo schema del disegno di legge *"Modifiche alla legge 21 aprile 2011, n. 62"*;

**UDITA** la relazione svolta dal Cons. Minunzio;

**PRESO ATTO** che l'Assemblea, nella seduta del 27 maggio 2026, ha approvato all'unanimità il testo del disegno di legge;

**SENTITO** il Segretario generale dott. Massimiliano Monnanni;

### **DELIBERA**

ai sensi dell'articolo 10, lettera *i*) della legge 30 dicembre 1986, n. 936, l'approvazione dell'unito schema di disegno di legge recante *"Modifiche alla legge 21 aprile 2011, n. 62"*.

## Relazione

Il presente disegno di legge interviene sulla legge 21 aprile 2011, n. 62, recante *“Modifiche al Codice penale e al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario, in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori”*, al fine di sostenere e promuovere il sistema delle case famiglia protette come modello alternativo alle soluzioni detentive di madri e bambini, comprese quelle della detenzione negli Istituti a custodia attenuata per detenute madri (ICAM).

L’intervento normativo mantiene immutato l’impianto della riforma del 2011, che ha introdotto un modello innovativo di protezione del rapporto genitore-figlio, con l’obiettivo primario di garantire il superiore interesse del minore, quale criterio preminente, tutelandone lo sviluppo psicofisico, la continuità delle relazioni affettive e il diritto a vivere in un ambiente diverso da quello penitenziario, in conformità ai principi sanciti dalla Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, ratificata dall’Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 (*cfr.* gli artt. 3, 6, 9).

La riforma si inserisce, inoltre, nel più ampio quadro degli obblighi internazionali assunti dall’Italia, in materia di tutela dell’infanzia. Le Regole di Bangkok delle Nazioni Unite e le raccomandazioni del Consiglio d’Europa promuovono il ricorso prioritario a misure

non detentive per le madri con figli piccoli e la creazione di strutture alternative al carcere idonee a garantire un ambiente adeguato alla crescita del bambino, sicuro e rispettoso dei diritti fondamentali.

Accanto alla tutela dei diritti dei minori, il disegno di legge persegue la finalità di sostenere la genitorialità fragile, riconoscendo la particolare vulnerabilità delle madri detenute e la necessità di accompagnarle in percorsi di autonomia, responsabilizzazione e cura. In tale prospettiva, viene valorizzato il ruolo dei servizi territoriali e delle reti sociali nel promuovere la loro inclusione sociale e lavorativa, elementi essenziali per prevenire recidiva, marginalità e interruzioni traumatiche del legame genitore-figlio.

Dall’entrata in vigore della legge n. 62 del 2011 fino ad oggi, la diffusione delle case famiglia protette risulta ancora limitata e disomogenea sul territorio nazionale.

L’intervento normativo intende superare le criticità emerse nella fase applicativa ovvero: l’assenza di un obbligo per il Ministero della giustizia di stipulare convenzioni con gli enti locali ai fini dell’individuazione delle strutture idonee; il mancato aggiornamento e l’integrazione degli *standard* nazionali delle case famiglie protette di cui al decreto 8 marzo 2013 del Ministro della giustizia; la carenza di dati sistematici sul funzionamento delle strutture e sugli esiti dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa

delle detenute ospitate; la necessità di individuare risorse finanziarie dedicate.

Il disegno di legge interviene, dunque, su tali profili al fine di rafforzare una *governance* multilivello, di aggiornare ed integrare gli *standard* organizzativi e gestionali delle case famiglia protette, rispetto a quelli definiti dal citato decreto ministeriale e di assicurare un quadro stabile di monitoraggio e di finanziamento.

Il disegno di legge consta di un unico articolo.

L'articolo 1, comma 1 sostituisce integralmente l'articolo 4, comma 2, della legge 21 aprile 2011, n. 62. Il comma 2, così come novellato, prevede che il Ministro della giustizia stipuli convenzioni con gli enti locali per l'individuazione delle strutture idonee a essere utilizzate come case famiglia protette. Gli enti locali sono chiamati a riconvertire prioritariamente immobili di proprietà pubblica, utilizzando le risorse disponibili.

Vengono poi introdotti i seguenti nuovi commi.

Il comma 2-*bis* attribuisce ai comuni nei quali sono presenti case famiglia protette il compito di assicurare, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione, la presa in carico multidisciplinare delle detenute madri e dei figli minori e di adottare gli interventi necessari per favorire il loro reinserimento sociale e lavorativo al termine della pena, attraverso il coinvolgimento dei servizi

sociali territoriali. Si prevede, pertanto, che l'Ufficio di esecuzione penale esterna (UEPE) competente elabori, nell'ambito del programma di trattamento di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354, un piano individuale di reinserimento lavorativo in collaborazione con i centri per l'impiego e gli enti accreditati.

Il comma 2-*ter* introduce un modello di *governance* territoriale integrata, coinvolgendo Regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze. Il raccordo riguarda i servizi territoriali sociosanitari e la rete integrata di sostegno ai minori ed alla genitorialità, al fine di assicurare uniformità territoriale, continuità assistenziale e percorsi personalizzati di inclusione sociale e lavorativa.

Il comma 2-*quater* demanda a un decreto interministeriale (Giustizia, Lavoro e Politiche sociali, Salute) l'aggiornamento e l'integrazione degli *standard* organizzativi e gestionali delle case famiglia protette di cui al decreto ministeriale 8 marzo 2013; nonché la definizione degli strumenti di valutazione della qualità degli interventi e degli esiti dei percorsi di inclusione.

Il comma 2-*quinqüies* prevede, da parte del Ministero della giustizia, d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la raccolta sistematica dei dati e la trasmissione annuale alle Camere di una relazione sullo stato di attuazione delle misure, sulla loro efficacia sociale e educativa e sul rispetto dei LEP.



L'articolo 1, comma 3, in fine, integra l'articolo 5 della legge n. 62 del 2011 con l'introduzione del comma 1-*bis*, prevedendo che agli oneri derivanti dalla realizzazione delle case famiglia protette si provveda mediante le risorse disponibili della Cassa delle ammende, garantendo così una fonte di finanziamento stabile e coerente con le finalità rieducative e sociali dell'istituto.

## Disegno di legge

### Art. 1.

*(Modifiche alla legge 21 aprile 2011, n. 62)*

1. Il comma 2 dell'articolo 4 della legge 21 aprile 2011, n. 62, è sostituito dal seguente:

«2. Il Ministro della giustizia stipula con gli enti locali convenzioni volte a individuare le strutture idonee a essere utilizzate come case famiglia protette. A tal fine, gli enti locali riconvertono e utilizzano prioritariamente immobili di proprietà pubblica idonei, utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente».

2. Dopo il comma 2 dell'articolo 4 della legge 21 aprile 2011, n. 62, sono aggiunti i seguenti:

«2-bis. I comuni ove sono presenti case famiglie protette, assicurano la presa in carico multidisciplinare delle detenute madri e dei figli minori e adottano i necessari interventi per consentire il reinserimento sociale e lavorativo delle donne una volta espiata la pena detentiva, avvalendosi a tal fine dei servizi sociali territoriali. Per ogni detenuta madre ammessa a casa famiglia protetta, l'Ufficio di esecuzione penale esterna (UEPE)

competente elabora, nell'ambito del programma di trattamento di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354, un piano individuale di reinserimento lavorativo in collaborazione con i centri per l'impiego e gli enti accreditati;

2-ter. Le Regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, assicurano una *governance* territoriale integrata, finalizzata al coordinamento della rete dei servizi sociali, sociosanitari, sanitari ed educativi territoriali, inclusi i servizi competenti per la tutela della salute e del benessere delle donne e dei minori, tra cui i consultori familiari e i servizi di neuropsichiatria infantile, nonché al raccordo con i Consigli di aiuto sociale di cui agli articoli 74 -76 della legge 26 luglio 1975, n. 354, al fine di garantire uniformità territoriale, continuità assistenziale e percorsi personalizzati di inclusione sociale e lavorativa;

2-quater. Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono aggiornati e integrati gli *standard* organizzativi e gestionali delle case famiglia protette di cui al decreto 8 marzo 2013 del Ministro della giustizia, con particolare riferimento ai requisiti del personale delle strutture e al raccordo con i

servizi territoriali. Il medesimo decreto interministeriale definisce, altresì, gli strumenti di valutazione della qualità degli interventi e degli esiti dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa;

*2-quinquies.* Il Ministero della giustizia, d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, provvede alla raccolta sistematica dei dati relativi al funzionamento delle case famiglia protette, ai percorsi di inclusione sociale e lavorativa attivati e agli esiti degli interventi, trasmettendo alle Camere, con cadenza annuale, una relazione sullo stato di attuazione delle misure, sulla loro efficacia sociale e educativa e sul rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni».

3. All'articolo 5 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«1-bis. Agli oneri derivanti dalla realizzazione delle case famiglia protette, di cui al precedente articolo 4, pari ad 1 milione di euro, si provvede a valere sulle disponibilità della Cassa delle ammende di cui all'articolo 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547»



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

Centralino (+39) 06.3692.1

[segreteria.presidenza@cnel.it](mailto:segreteria.presidenza@cnel.it)

[segreteria.generale@cnel.it](mailto:segreteria.generale@cnel.it)

[protocollo@postacert.cnel.it](mailto:protocollo@postacert.cnel.it)

[www.cnel.it](http://www.cnel.it)