

CT 43217/25 Avv. Paolucci

Reg. Ric. n. 45/2025

Avvocatura Generale dello Stato



CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso ex articolo 127 Cost.

nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* (cod. fiscale della Presidenza del Consiglio dei Ministri 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (cod. fiscale 80224030587), presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato (numero fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)

nei confronti

della Regione Campania, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*,

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

dell'articolo 2, commi 1, 2 e 3 della L.R. Campania n. 16 del 6 ottobre 2025, pubblicata sul B.U.R. Campania n. 71 dell'8 ottobre 2025

in virtù della

deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 4 dicembre 2025.

* * *

La Regione Campania ha emanato la Legge Regionale in epigrafe indicata, recante “*Misure per il sostegno e lo sviluppo dell'affidamento e della solidarietà familiare*”, contenente tra l'altro l'articolo 2, rubricato “*Definizioni*”, commi 1, 2 e 3, con cui il legislatore regionale fornisce la definizione e la disciplina dell'istituto dell'affidamento familiare.

Il Consiglio dei Ministri ha ritenuto di dovere impugnare le anzidette

disposizioni della Legge Regionale *de qua*, ed a tanto in effetti si provvede mediante il presente ricorso, per il motivo e le ragioni che si vanno di seguito ad esporre.

Illegittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 1, 2 e 3 della legge della Regione Campania n. 16 del 6 ottobre 2025, recante “Misure per il sostegno e lo sviluppo dell'affidamento e della solidarietà familiare”, per violazione della competenza statale esclusiva di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l) in materia di ordinamento civile e penale.

1. La legge della Regione Campania n. 16 del 6 ottobre 2025, recante “*Misure per il sostegno e lo sviluppo dell'affidamento e della solidarietà familiare*”, presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento all'articolo 2, commi 1, 2 e 3, laddove, nel definire l'affidamento familiare, si pone in contrasto con la normativa statale di riferimento di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184, titolata “*Diritto del minore ad una famiglia*”, in violazione della competenza statale esclusiva di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l) in materia di ordinamento civile e penale.

In particolare, con la legge in esame, il legislatore regionale interviene in materia di affidamento e solidarietà familiare, istituti disciplinati, a livello di norma primaria, nel titolo I-bis della legge 4 maggio 1983, n. 184 “*Diritto del minore ad una famiglia*”, e successive modifiche.

Nell'articolo 2, commi 1, 2 e 3 della legge in esame, rubricato “*Definizioni*”, il legislatore regionale fornisce la definizione e la disciplina dell'istituto dell'affidamento familiare nei seguenti termini:

articolo 2, comma 1: l'affidamento familiare e la solidarietà familiare sono forme di intervento finalizzate a supportare le famiglie che versano in una temporanea situazione di difficoltà, ad instaurare un legame integrativo e non sostitutivo e a prevenire o superare situazioni di disagio e povertà relazionale;

articolo 2, comma 2: l'affidamento familiare consiste nell'accoglienza temporanea di un minorenni presso una famiglia o una singola persona per fronteggiare situazioni di temporanea inidoneità del nucleo familiare di origine e può essere residenziale, a tempo parziale o diurno. L'affidamento familiare omoculturale è l'accoglienza temporanea di minorenni da parte di famiglie appartenenti alla medesima cultura di provenienza, con particolare attenzione ai minori stranieri non accompagnati, al fine di preservarne l'identità culturale. L'affidamento familiare in situazioni di emergenza si configura come disponibilità immediata ad accogliere minorenni che, per gravi motivi, si trovano in condizione di pericolo e necessitano di un allontanamento tempestivo e temporaneo dal luogo in cui vivono, in attesa della definizione di un progetto più stabile;

articolo 2, comma 3: gli affidamenti familiari residenziali e a tempo parziale sono promossi dal servizio sociale, attivo presso l'Ambito Territoriale o Comune di residenza, d'intesa con gli esercenti la responsabilità genitoriale, anche ai fini dell'acquisizione del consenso scritto necessario per l'attivazione del percorso di affidamento temporaneo extrafamiliare e si perfezionano con decreto di esecutività del Giudice tutelare competente per territorio. La durata ordinaria dell'affidamento è di ventiquattro mesi, salvo proroga motivata in ragione della necessità di non cagionare pregiudizio al preminente interesse del minore. La proroga è disposta dal Tribunale per i minorenni che, su ricorso del Pubblico ministero minorile, può disporre gli affidamenti familiari se manca l'assenso dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale o del tutore.

Queste norme violano la competenza statale esclusiva di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l) in materia di ordinamento civile e penale.

2. Secondo la costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte l'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia "ordinamento civile"

è giustificata dall'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati (così testualmente la sentenza n. 352 del 2001; sentenza n. n. 175 del 2016; n. 92 del 2023).

L'ordinamento civile identifica così un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (sentenza n. 138 del 2021).

Affinché sia consentito a una disposizione regionale, che intersechi la materia privatistica, di superare il vaglio di legittimità costituzionale in riferimento all'ordinamento civile, l'intervento deve essere connesso con una materia di competenza regionale, deve essere marginale e deve risultare conforme al principio di ragionevolezza, proprio nel rispetto del principio di eguaglianza, che incarna la ratio del limite medesimo (sentenze n. 132 del 2023; n. 283 del 2016 e n. 295 del 2009).

Le disposizioni oggetto di impugnazione, nel definire l'affidamento familiare, invadono la disciplina di istituti appartenenti al diritto civile necessitanti di trattamento uniforme sul territorio nazionale.

3. Da quanto sopra emerge come le disposizioni regionali in esame, nel fornire la definizione e la regolamentazione dell'istituto dell'affidamento del minore, si sovrappongono alle norme primarie vigenti, intervenendo nella materia di cui all'articolo 117, comma secondo, lett. l) "ordinamento civile e penale", della Costituzione riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, per i seguenti motivi.

Come sopra accennato, la disciplina dell'istituto dell'affidamento del minore è materia che rientra nelle prerogative della potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del citato articolo 117, secondo comma lett. l) "*ordinamento civile e penale*" della Costituzione.

Ed infatti, tale istituto, la sua relativa definizione nonché la sua disciplina sono

previsti, nel dettaglio, dal Titolo 1-bis, rubricato “*Dell’affidamento del minore*”, (in particolare, per quanto rileva in questa sede, negli artt. 2 e 4) introdotto nella novellata legge n. 184 del 1983, al fine di porre rimedio a quelle situazioni di temporanea inabilità dei genitori, esercenti la responsabilità genitoriale, che ostacolano il diritto del minore di crescere ed essere educato nella propria famiglia (stabilito all’articolo 1 della medesima legge).

In particolare, l’articolo 2, comma 1, della legge 184 del 1983 introduce l’istituto, statuendo che “*Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell’articolo 1, è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l’educazione, l’istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno*”; il successivo articolo 4 della legge n. 184 del 1983 disciplina l’istituto prevedendo le modalità, i soggetti, la durata, le condizioni, le misure di sostegno e gli eventuali ulteriori provvedimenti successivi al periodo di affidamento del minore.

4. Ebbene, una legge regionale è costituzionalmente illegittima anche se solo riproduce una legge statale, perché viola il principio secondo cui la competenza legislativa regionale è limitata alla propria sfera di attribuzione.

A tale riguardo soccorrono i principi affermati da codesta ecc.ma Corte costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 195 del 9 ottobre 2015) che nel dichiarare l’illegittimità dell’intera legge della Regione Calabria n. 27 del 2014, ha affermato il seguente principio: “*Come questa Corte ha più volte ribadito, a prescindere dalla conformità o difformità della legge regionale alla legge statale, «la novazione della fonte con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale costituisce causa di illegittimità della norma» regionale (ex plurimis, sentenze n. 35 del 2011 e n. 26 del 2005). La legge regionale che pur si limiti sostanzialmente a ripetere il contenuto della disciplina statale determina la violazione dei parametri invocati, derivando la sua illegittimità costituzionale non dal modo in cui ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver*

disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato” (..) La pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è dunque «di per se stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche» (sentenza n. 45 del 2011)”.

Il principio è costantemente ribadito (sentenze n. 153 del 2021; n. 4 del 2022; n. 69 del 2024).

5. Ma nel caso della legge in esame vi è di più.

Le definizioni contenute nella legge regionale in argomento, nello specifico all'articolo 2, commi 1, 2 e 3, oltre a sovrapporsi alle norme primarie vigenti, dettano previsioni integrative o non coincidenti con la disciplina statale.

Ciò emerge con evidenza se si considera che:

- alle previsioni contenute nell'articolo 1, comma 5, della citata legge n. 184 del 1983, secondo il quale *“Il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento”*, il legislatore regionale ha affiancato, al comma 2 dell'articolo 2, disposizioni integrative in tema di *“affidamento familiare omoculturale”*, consistente nell' *“l'accoglienza temporanea di minorenni da parte di famiglie appartenenti alla medesima cultura di provenienza, con particolare attenzione ai minori stranieri non accompagnati, al fine di preservarne l'identità culturale”*;
- alla disciplina dettata dall'articolo 4, comma 4, della medesima legge n. 184 del 1983 - il quale dispone che nel provvedimento di affidamento familiare *“deve inoltre essere indicato il periodo di presumibile durata dell'affidamento che deve essere rapportabile al complesso di interventi volti al recupero della famiglia d'origine. Tale periodo non può superare la*

durata di ventiquattro mesi ed è prorogabile, dal tribunale per i minorenni, su richiesta del pubblico ministero e nel contraddittorio delle parti, qualora la sospensione dell'affidamento rechi grave pregiudizio al minore. A tal fine, prima del decorso del termine di durata dell'affidamento il servizio sociale segnala al pubblico ministero l'opportunità di richiederne la proroga” - il legislatore regionale all' articolo 2, comma 3, ultimo periodo, ha affiancato una previsione sulla durata dell'affidamento, peraltro non coincidente con quella statale, stabilendo che *“La durata ordinaria dell'affidamento è di ventiquattro mesi, salvo proroga motivata (...)”*.

Né potrebbe sostenersi che l'intervento del legislatore regionale possa configurarsi come meramente attuativo della disciplina statale, proprio in quanto viene ripresa la definizione dell'istituto dell'affidamento familiare del minore e sono dettate disposizioni che integrano la disciplina statale in questione.

*

Pertanto, per i motivi sopra esposti ed alla luce dei principi affermati da codesta ecc.ma Corte costituzionale, l'articolo 2, commi 1, 2 e 3, della legge Campania 16/2025 si pone in contrasto con la disciplina statale in materia di affidamento del minore, dettata dalla legge n. 184 del 1983, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. l), Cost. in quanto lesivo della competenza esclusiva statale in materia di *“ordinamento civile e penale”*.

* * *

Per tutto quanto sopra dedotto e considerato il Presidente del Consiglio dei Ministri, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato

ricorre

alla ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare - in accoglimento delle suesposte censure - la illegittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 1, 2 e 3 della L.R. Campania n. 16 del 6 ottobre 2025, pubblicata sul B.U.R. Campania n. 71 dell'8 ottobre 2025, per le ragioni e nei

termini dettagliati nel corpo del presente ricorso.

Si deposita la seguente documentazione:

- 1) copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 4 dicembre 2025, con allegata relazione
- 2) copia BUR n. 71 del 8 ottobre 2025 (legge Regione Campania n. 16/2025)

Roma, 6 dicembre 2025

Laura Paolucci

Avvocato dello Stato

**LAURA
PAOLUCCI**  Firmato digitalmente
da LAURA PAOLUCCI
Data: 2025.12.07
18:23:26 +01'00'



Depositato il 09/12/2025

Il Cancelliere IGOR DI BERNARDINI