



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

CAMPANIA	Legge n° 16 del 06/10/2025	BUR n°71 del 08/10/2025
ID: CM25016		(Scadenza 07/12/2025)

"Misure per il sostegno e lo sviluppo dell'affidamento e della solidarietà familiare"

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'art. 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'art. 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:

art. 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;

art. 2, comma 2: l'affidamento familiare consiste nell'accoglienza temporanea di un minorenne 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;

art. 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.

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'art. 117, comma secondo, lett. l) "ordinamento civile e penale", riservata dalla Costituzione 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 art. 117, secondo comma lett. l) "ordinamento civile e penale". 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. 184/1983, 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'art. 1 della medesima legge). In particolare, l'art. 2, comma 1, della legge 184/1983 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 art. 4 della legge n. 184/1983 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.

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

soccorrono i principi affermati dalla Corte costituzionale (ex plurimis, sentenza n. 195 del 9 ottobre 2015) che nel dichiarare l'illegittimità dell'intera legge della regione Calabria n. 27/2014, 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)”. Ma nel caso della legge in esame vi è di più.

Le definizioni contenute nella legge regionale in argomento, nello specifico all'art. 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. 184/1983, 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'art. 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/ 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 e alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale, l'art. 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'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. in quanto lesivo della competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile e penale".

Le citate disposizioni devono quindi essere impugnate davanti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 cost.

