

LA TORMENTATA ADOZIONE DEI REGOLAMENTI GOVERNATIVI:
L'EMBLEMATICA VICENDA DEL D.P.R. N. 231/2023

GIOVANNI TARLI BARBIERI**

Sommario

1. Premessa. – 2. Prima tappa: il parere del Consiglio di Stato dell'aprile 2020. – 3. Seconda tappa: il parere del Consiglio di Stato del settembre 2020. – 4. Terza tappa: la (parziale) marcia indietro del Consiglio di Stato: il parere del 23 marzo 2021. – 5. Quarta (e ultima) tappa: il parere dell'8 novembre 2022. – 6. Il d.P.R. 231/2023: una “cartina di tornasole” delle tante contraddizioni che connotano nell'attuale momento storico la produzione normativa secondaria del Governo.

Abstract

The paper discusses the making process of the regulation adopted by Presidential Decree 231/2023 and the requirement for further reflection regarding the relationship between primary and secondary sources of law and the configuration of secondary regulatory sources of law.

Suggerimento di citazione

G. TARLI BARBIERI, *La tormentata adozione dei regolamenti governativi: l'emblematica vicenda del d.P.R. n. 231/2023*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Firenze.
Contatto: giovanni.tarlibarbieri@unifi.it

1. Premessa

Nella *Gazzetta ufficiale* del 29 febbraio 2024 è stato pubblicato il d.P.R. 27 dicembre 2023, n. 231 recante «Regolamento concernente i compiti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di minori stranieri non accompagnati, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400».

Come si evince dal titolo, il d.P.R. 231/2023 disciplina una materia, assai rilevante sul piano costituzionale e attuativa di obblighi internazionali, che prima era disciplinata, sebbene solo in parte, nel d.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535 (recante «Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»).

L'adozione del d.P.R. 231/2023 è stata tutt'altro che agevole, come si evince anche dal lungo e articolato preambolo. Anticipando quanto si dirà in seguito, dall'adozione del primo schema di regolamento alla pubblicazione dello stesso sono passati poco meno di quattro anni.

La complessità del quadro normativo in materia, alcuni rilevanti dubbi di carattere interpretativo concernenti alcune disposizioni legislative, la pluralità dei soggetti da coinvolgere nell'adozione dell'atto contribuiscono a spiegare una vicenda tanto tormentata quanto rilevante delle non poche contraddizioni che attualmente connotano la produzione normativa secondaria del Governo.

In premessa, è da ricordare che con l'art. 33 del d.lgs. 286/1998 era stato istituito presso la Presidenza del Consiglio il Comitato per i minori stranieri «al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate» (comma 1) e, più in generale, al fine di tutelare i loro diritti, in conformità alle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989¹. Tale organismo è stato soppresso in forza dell'art. 12, comma 20, del d.l. 95/2012 (convertito, con modificazioni, dalla l. 135/2012).

Uno dei problemi più rilevanti sottesi all'adozione del regolamento in esame è stato proprio quello della sorte del Comitato e delle sue competenze: anticipando quanto si dirà più oltre, secondo il Ministero del lavoro, tale organo sarebbe stato trasferito, in forza dell'art. 45 del d.lgs. 300/1999, presso il Ministero stesso al quale poi, a seguito dell'entrata in vigore del d.l.

¹ Il comma 2 dell'art. 33 prevedeva che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da lui delegato, sentiti i Ministri degli affari esteri, dell'interno e di grazia e giustizia, fossero definiti i compiti del Comitato per i minori stranieri, concernenti la tutela dei diritti dei minori stessi in conformità alle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo.

95/2012, sarebbero state allocate le competenze. In una prima fase questa ricostruzione è stata contrastata dal Consiglio di Stato (par. 2 ss.).

Il quadro legislativo in materia si è successivamente ancora arricchito: si debbono segnalare al riguardo il d.lgs. 142/2015, il quale ha delineato misure di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, prevedendo, in particolare, che l'autorità di pubblica sicurezza segnali la presenza degli stessi al Ministero del lavoro al fine di assicurarne il censimento e il monitoraggio della loro presenza (art. 19) e, in seguito, la l. 47/2017 che ha definito un sistema stabile di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati², istituendo presso lo stesso Ministero un apposito Sistema informativo nazionale (SIM); l'art. 22 di tale legge ha autorizzato il Governo a modificare, in particolare, il già richiamato d.P.C.M. 535/1999 e il d.P.C.M. 394/1999 («Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»), allo scopo di adeguare tali regolamenti alle disposizioni legislative sopravvenute. Inoltre, l'art. 8, comma 2, lett. *b*), di tale legge ha modificato l'art. 33, comma 3, del d.lgs. 286/1998, sopprimendo la previsione secondo la quale il Comitato aveva sede presso il Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio.

2. Prima tappa: il parere del Consiglio di Stato dell'aprile 2020

Il primo schema di regolamento risale all'aprile 2020 ed è stato oggetto di un parere interlocutorio del Consiglio di Stato³, il quale ha avanzato perplessità

² L'art. 2 della legge reca anche una definizione di minore straniero non accompagnato: «Ai fini di cui alla presente legge, per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano».

Come si evince dal primo parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento, i punti essenziali di tale sistema stabile di accoglienza sono i seguenti: *a*) la necessità di uniformare le procedure di identificazione e di accertamento dell'età dei minori; *b*) l'istituzione di un sistema nazionale di accoglienza, con un numero adeguato di posti e con standard qualitativi garantiti e l'istituzione di una banca dati nazionale per censire e monitorare la presenza dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale; *c*) la partecipazione attiva e diretta dei minori stranieri non accompagnati a tutti i procedimenti che li riguardano; *d*) la promozione della presa in carico e di un sostegno continuativo dei minori stranieri in condizioni di particolare vulnerabilità; *e*) il sostegno organico all'integrazione sociale, scolastica e lavorativa dei minori stranieri non accompagnati: Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 23 aprile 2020, n. 822, in www.giustizia-amministrativa.it.

³ Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 23 aprile 2020, n. 822, cit. Emblematica sul punto la conclusione del parere: «Pertanto, considerata la natura preliminare delle suindicate questioni rilevate dalla Sezione, il cui esame condiziona la stessa possibilità di scrutinio delle singole disposizioni dello schema di regolamento in oggetto, occorre sospendere l'emissione del parere definitivo e richie-

derivanti innanzitutto dal fatto che esso presupponeva l'attrazione al Ministero del lavoro delle competenze del Comitato per i minori stranieri. In effetti, l'art. 12, comma 20, del d.l. 95/2012 prevedeva che gli organismi collegiali già in proroga in forza dell'art. 68, comma 2, del d.l. 112/2008 (convertito, con modificazioni, dalla l. 133/2008) fossero soppressi e le loro attività trasferite ai competenti uffici delle amministrazioni nell'ambito delle quali operavano. In questo senso, il Consiglio di Stato riteneva che l'art. 12, comma 20, del d.l. 95/2012 avesse allocato le competenze del Comitato per i minori stranieri alla Presidenza del Consiglio, presso la quale esso era incardinato. Tale previsione legislativa non avrebbe potuto essere derogata da un regolamento, in quanto «in virtù dei principi di legalità e gerarchia tra le fonti, quest'ultimo effetto non può essere ricondotto ad una disposizione di rango regolamentare, né, tanto meno direttamente allo schema di regolamento in oggetto»⁴.

Tale affermazione era ulteriormente rilevante per il fatto che l'art. 33, comma 2, del d.lgs. 286/1998 demandava a un d.P.C.M. la definizione dei compiti del Comitato: in questo senso, «in seguito alla soppressione del Comitato per effetto dell'articolo 12, comma 20, del decreto legge n. 95 del 2012, la corretta individuazione dell'amministrazione alla quale sono state trasferite le relative competenze ha invero immediate ricadute sul legittimo esercizio del potere regolamentare esercitato»⁵. D'altra parte, secondo il Consiglio di Stato nemmeno l'art. 22 della l. 47/2017 avrebbe potuto legittimamente fondare tale regolamento, poiché tale disposizione autorizza modifiche solo al d.P.R. 394/1999 e al d.P.C.M. 535/1999 e unicamente al fine di introdurre le modifiche necessarie ad adeguare tali atti alle novità introdotte dalla stessa legge: «Ne discende che l'articolo 22 della legge n. 47 del 2017 non può essere utilizzato per adeguare il testo del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 535 del 1999 a norme di rango primario sopravvenute contenute in provvedimenti legislativi diversi dalla predetta legge»⁶, quali, in particolare il già richiamato d.lgs. 142/2015.

Peraltro, proprio in forza di tale decreto (art. 19, comma 5) e, successivamente, dell'art. 9, comma 1, della l. 47/2017, lo schema di regolamento recava anche un capo relativo al trattamento dei dati personali contenuti nel Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati (SIM), che era radicato nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali. In questo

dere al Ministero del lavoro e delle politiche sociali di fornire documentati chiarimenti sui singoli punti del presente parere interlocutorio»: Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 23 aprile 2020, n. 822, cit., n. 8.

⁴ Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 23 aprile 2020, n. 822, cit., n. 2.

⁵ Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 23 aprile 2020, n. 822, cit., n. 3.

⁶ Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 23 aprile 2020, n. 822, cit., n. 5.

senso, il parere del Consiglio di Stato dubitava della possibilità di disciplinare tale banca dati con d.P.C.M., ritenendo inadeguata l'autorizzazione contenuta nell'art. 22 della l. 47/2017 e suggerendo quindi di ricorrere allo strumento del regolamento governativo di esecuzione ai sensi dell'art. 17, comma 1, della l. 400/1988.

In tal modo, come si dirà (par. 6), il Consiglio di Stato faceva propria la tesi, condivisa da una parte della dottrina, secondo la quale i regolamenti di esecuzione non avrebbero necessità di un'autorizzazione espressa in una disposizione legislativa.

Un ultimo punto evidenziato nel parere era la mancata condivisione dello schema di regolamento da parte della Presidenza del Consiglio: poteva sembrare una questione paradossale, ma così non era, trattandosi di uno schema di d.P.C.M. elaborato in realtà dal Ministero del lavoro.

3. Seconda tappa: il parere del Consiglio di Stato del settembre 2020

Il secondo parere del Consiglio di Stato⁷ ha avuto ad oggetto un nuovo schema di regolamento che teneva conto di alcune disposizioni legislative sopravvenute⁸ ma che nella sostanza disattendeva le obiezioni e i dubbi già evidenziati nel parere interlocutorio, a cominciare dal fondamento del regolamento stesso nell'art. 22 della l. 47/2017 e nell'art. 33, comma 2, del d.lgs. 286/1998.

Con riferimento all'attribuzione al Ministero del lavoro delle competenze del Comitato per i minori stranieri lo stesso Ministero, proponente lo schema di regolamento, ha invocato l'art. 45 del d.lgs. 300/1999. Il terzo comma di tale articolo, nel quadro di una complessiva riforma dell'assetto dei Ministeri, nel testo attualmente in vigore dispone il trasferimento al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con le inerenti risorse, delle funzioni già spettanti al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, nonché delle funzioni del Dipartimento per gli affari sociali, operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ivi comprese quelle in materia di immigrazione «eccettuate quelle attribuite, anche dal presente decreto, ad altri Ministeri o agenzie, e fatte in ogni caso salve, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1, comma 2, e 3, comma 1, lettere *a*) e *b*)», della legge 15 marzo 1997, n. 59, le funzioni conferite dalla vigente legislazione alle Regioni e agli enti locali».

Sul punto, è da richiamare il fatto che il testo originario del d.lgs. 300/1999 prevedeva l'istituzione di un unico Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, con il compito di realizzare un apparato gover-

⁷ Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 24 settembre 2020, n. 1535, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁸ Tra queste, in particolare, il d.l. 1/2020 (convertito, con modificazioni, dalla l. 12/2020) che ha istituito i Ministeri dell'istruzione e dell'università e della ricerca.

nativo unitario competente in materia di *welfare*, allo scopo di procedere a una razionalizzazione della spesa pubblica in questo settore e di ripensare «il modello italiano di stato del benessere, di tipo categoriale e centrato su un sistema pensionistico ormai insostenibile»⁹. In questo contesto, l'attribuzione delle competenze in materia di immigrazione al nuovo Ministero appariva una scelta conseguente e pienamente rispondente alla *ratio* della sua istituzione.

È noto però che l'istituzione di questo nuovo Ministero, considerato, non a torto, «uno degli approdi più innovativi della riforma attuata dal d.lgs. n. 300»¹⁰, non ha mai visto la luce: all'inizio della XIV legislatura, infatti, allorché cioè la riforma dei Ministeri sarebbe dovuta entrare in vigore (art. 2, comma 1, d.lgs. 300/1999) il d.l. 217/2001 (convertito, con modificazioni, dalla l. 317/2001) ha provveduto a “spacchettare” il nuovo Ministero, istituendo il Ministero della salute¹¹; l'art. 8 di tale decreto, modificando l'art. 45 del d.lgs. 300/1999, ha attribuito le competenze in materia di immigrazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS), conservando per il resto i contenuti del terzo comma dello stesso.

A giudizio del Ministero del lavoro, quindi, «il descritto trasferimento a favore del MLPS delle funzioni riguardanti gli affari sociali nel suo complesso, con l'espressa previsione, tra l'altro, proprio delle attribuzioni in materia di immigrazione, già in capo all'ex Dipartimento per gli affari sociali, ha determinato la ricollocazione presso questo Ministero anche del Comitato per i minori stranieri»¹².

Sul punto, il secondo parere del Consiglio di Stato, in linea con il primo, ha fatto propria la tesi opposta, ovvero che «le competenze attribuite dalla legge al Comitato per i minori stranieri non possono considerarsi trasferite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali al momento della soppressione del Comitato in virtù dell'articolo 12, comma 20, del decreto legge n. 95 del 2012»¹³. A tale conclusione il Consiglio di Stato è pervenuto partendo dalla considerazione che l'art. 45, comma 3, del d.lgs. 300/1999 avrebbe trasferito

⁹ R. FINOCCHI, *Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (articoli 45-48)*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del Consiglio e dei ministeri*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 338.

¹⁰ R. FINOCCHI, *Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali*, cit., p. 337.

¹¹ Sui dubbi di costituzionalità di tale decreto-legge, adottato dal secondo Governo Berlusconi prima ancora della fiducia iniziale, volendo, S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 315 ss. È noto che alla base della decisione di “spacchettare” il nuovo Ministero vi sono state anche e soprattutto ragioni politiche, riconducibili alla necessità di accontentare adeguatamente tutti i partiti della coalizione di centro-destra, vincitori delle elezioni del 2001, nella spartizione dei Ministeri.

¹² Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 24 settembre 2020, n. 1535, cit., n. 9.

¹³ Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 24 settembre 2020, n. 1535, cit., n. 9.2.

al Ministero del lavoro e delle politiche sociali solo le funzioni già spettanti al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, nonché le funzioni del Dipartimento per gli affari sociali presso la Presidenza del Consiglio, ivi comprese quelle in materia di immigrazione. Il trasferimento non sarebbe stato riferibile anche alle competenze del Comitato per i minori stranieri poiché esso era stato istituito presso la Presidenza del Consiglio e non presso il Dipartimento per gli affari sociali della medesima Presidenza che peraltro era presente con i propri rappresentanti nello stesso Comitato. A ciò si aggiungeva l'ulteriore argomento secondo il quale il d.lgs. 300/1999 è entrato in vigore il 14 settembre 1999, prima quindi del d.P.C.M. 535/1999 (come detto, recante il regolamento relativo ai compiti del Comitato) che ha incardinato il Comitato stesso presso la Presidenza del Consiglio¹⁴, «né risulta che finora ne sia stata fatta valere l'illegittimità per contrasto con il predetto decreto legislativo»¹⁵.

La conclusione è quindi netta: «In assenza dunque di una norma primaria che abbia trasferito le competenze del Comitato per i minori stranieri prima della sua soppressione [...] deve ritenersi che, in virtù della piana lettera dell'articolo 12, comma 20, del decreto legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, le competenze facenti capo al soppresso Comitato siano state *ex lege* trasferite alla Presidenza del Consiglio dei ministri, amministrazione presso la quale il Comitato era stato istituito ai sensi dell'articolo 33, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998 ed era stato formalmente incardinato al momento della soppressione»¹⁶. Pertanto, da una parte l'art. 33, comma 2, del d.lgs. 286/1998 non poteva essere considerato a fondamento di un regolamento che disciplinasse competenze non spettanti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e, dall'altra, esso non poteva atteggiarsi quale fonte di un trasferimento di competenze, non avendo la struttura di una disposizione di delegificazione.

Il punto è davvero di grande interesse e altamente problematico in quanto, a dispetto di quanto affermato nei due pareri del Consiglio di Stato in esame, nella prassi le competenze del Comitato per i minori stranieri, a seguito del già citato art. 12, comma 20, del d.l. 95/2012, sono state effettivamente trasferite al Ministero del lavoro ed esercitate dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione, ciò che sembra essere un dato pacifico nella giurisprudenza amministrativa¹⁷, anche del Consiglio

¹⁴ Il d.P.C.M. 535/1999 è infatti entrato in vigore il 9 febbraio 2000.

¹⁵ Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 24 settembre 2020, n. 1535, cit., n. 9.2, cit.

¹⁶ Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 24 settembre 2020, n. 1535, cit., n. 9.2, cit.

¹⁷ Sul punto, cfr., ad esempio, T.a.r. Piemonte, sez. I, 5 maggio 2022, n. 424, e, in precedenza, per tutti, T.a.r. Piemonte, sez. I, 10 aprile 2018, n. 438; T.a.r. Milano, sez. I, 2 maggio 2018, n.

di Stato¹⁸. In questo senso, è da ricordare che il Ministero del lavoro nel febbraio 2017 ha adottato linee guida con riferimento all'espressione del parere previsto dall'art. 32 del d.lgs. 286/1998.

A ciò si aggiunga che l'argomento in forza del quale il trasferimento al Ministero del lavoro non sarebbe stato riferibile alle competenze già esercitate dal Comitato per i minori stranieri in quanto istituito presso la Presidenza del Consiglio e non presso il Dipartimento per gli affari sociali della stessa appare debole, posto che quest'ultimo è solo una articolazione interna della prima.

Infine, il parere del settembre 2020 ha confermato i dubbi, già espressi nel parere interlocutorio precedente, riferiti al fondamento dello schema di regolamento nell'art. 22 della l. 47/2017 che non avrebbe potuto essere utilizzato per adeguare il testo del d.P.C.M. 535/1999 a norme di rango primario sopravvenute contenute in provvedimenti legislativi diversi dalla stessa l. 47/2017. Secondo il parere in oggetto, infatti, «l'autorizzazione regolamentare di cui all'articolo 22 della legge n. 47 del 2017 ha un perimetro ben delimitato e riguarda esclusivamente le modifiche rese «*necessarie*» alla luce delle previsioni normative contenute nella medesima legge, «*ai regolamenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 dicembre 1999, n. 535*»; per cui, «sulla base della chiara lettera della disposizione legislativa [...] e nel rispetto dei criteri di interpretazione sistematica e teleologica, non sono pertanto possibili interpretazioni estensive come quelle patrocinate dal Ministero proponente. Né è consentito ravvisare nell'articolo 22 della legge n. 47 del 2017 la fonte di un potere regolamentare dai contorni oggettivi praticamente illimitati»¹⁹.

Parimenti, il parere ha ribadito l'impossibilità di disciplinare con regolamento ministeriale il SIM, non condividendo la tesi del Ministero del lavoro secondo la quale esso sarebbe stato previsto già dal d.P.C.M. 535/1999. In realtà, secondo il Consiglio di Stato, il SIM sarebbe stato istituito presso il Ministero del lavoro solo in forza della l. 47/2017 (art. 9, comma 1), in questo senso rettificando, almeno in parte, il contenuto del parere interlocutorio che, come detto, si era riferito al d.lgs. 142/2015. La conclusione però non muta: la disciplina del SIM avrebbe potuto trovare posto solo in un regolamento governativo, mancando un'autorizzazione legislativa espressa, richiesta dall'art. 17, comma 3, della l. 400/1988.

1166; T.a.r. Brescia, sez. II, 14 febbraio 2020, n. 130; T.a.r. Perugia, 6 novembre 2020, n. 492. Tali pronunce sono tutte rinvenibili in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁸ Cons. Stato, sez. III, 25 gennaio 2018, n. 526; Cons. Stato, sez. III, 2 aprile 2019, n. 2184. Tali pronunce sono rinvenibili in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁹ Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 24 settembre 2020, n. 1535, cit., n. 10.3.

4. Terza tappa: la (parziale) marcia indietro del Consiglio di Stato: il parere del 23 marzo 2021

La vicenda non si è però chiusa a questo punto. Il Ministero del lavoro ha infatti chiesto e ottenuto una rivalutazione del precedente parere, producendo nuove argomentazioni e nuovi documenti.

A tal fine, ribadito il fondamento dello schema di regolamento nell'art. 33, comma 2, del d.lgs. 286/1998, sulla base del quale già era stato adottato il d.P.C.M. 535/1999, e richiamati i contenuti e la *ratio* dell'art. 22 della l. 47/2017, il Ministero ha addotto il fatto che, prima ancora della sua soppressione, il Comitato e le sue competenze erano state trasferite al Ministero stesso: da ciò la sua legittimazione a proporre lo schema di d.P.C.M. per disciplinare competenze divenute sue proprie. A sostegno di tale tesi è richiamato, oltre al d.lgs. 300/1999, anche il d.lgs. 303/1999, che aveva rinviato la decorrenza del trasferimento alla XIV legislatura (art. 10, comma 4); per questa ragione, il d.P.C.M. 535/1999 faceva ancora riferimento al Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio.

Successivamente, il regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (d.P.R. 176/2001) si era riferito espressamente alle competenze in materia di minori stranieri nell'art. 4, comma 1, lett. *f*), richiamandosi all'art. 33 del d.lgs. 286/1998.

Come accennato, a partire dalla XIV legislatura il Ministero è stato interessato da una lunga serie di atti normativi che ne hanno ridefinito organizzazione e funzioni: le competenze in materia di immigrazione sono state trasferite prima al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 8, d.l. 217/2001, convertito, con modificazioni, dalla l. 317/2001), poi al Ministero della solidarietà sociale (art. 1, comma 6, d.l. 181/2006, convertito, con modificazioni, dalla l. 233/2006), e quindi al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (art. 1, comma 4, d.l. 85/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. 121/2008) e, infine, di nuovo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 1, comma 2, l. 172/2009).

Il regolamento di organizzazione di tale Ministero (art. 12, comma 1, d.P.R. 144/2011) ha attribuito alla Direzione generale dell'immigrazione il compito di supporto all'attività del Comitato per i minori stranieri. Le funzioni in materia di minori stranieri sono state confermate in capo al Ministero, anche dopo la soppressione del Comitato, dai successivi regolamenti di organizzazione del Ministero stesso: il d.P.C.M. 121/2014 (art. 12, comma 1, lett. *g*), il d.P.R. 57/2017 (art. 10, comma 1, lett. *g*) e, da ultimo, il d.P.R. 191/2022 il cui art. 2 prevede che ogni riferimento al "Comitato per i minori

stranieri”, ovunque ricorrente nel d.P.R. 394/1999, si intende sostituito dal “Ministero del lavoro e delle politiche sociali”²⁰.

Ulteriormente il Ministero del lavoro ha richiamato il d.P.C.M. 191/2011, che ha apportato modifiche al d.P.C.M. 535/1999, adottato su proposta del Ministro del lavoro e la giurisprudenza del Consiglio di Stato sopra richiamata²¹ che sembrava dare per pacifico il trasferimento a tale Ministero delle competenze spettanti al Comitato.

Infine, con riferimento al SIM, il Ministero ha sostenuto che è sempre esistita un’unica banca dati per il censimento e il monitoraggio delle presenze dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale: pertanto, l’art. 9, comma 1, della l. 47/2017 avrebbe solo fatto riferimento a un unico e costante sistema di raccolta dei dati e di monitoraggio, già creato nel 1999.

Alla luce di queste nuove argomentazioni, il Consiglio di Stato ha preso atto che soprattutto le fonti successive all’art. 45, comma 3, del d.lgs. 300/1999 (la cui formulazione è definita «non inequivoca» e «ormai risalente»²²), le quali hanno variamente “riplasmato” il Ministero del lavoro, «presupponevano, ai fini della determinazione del loro contenuto, la individuazione delle competenze ministeriali quali all’epoca risultavano determinate dai regolamenti organizzativi all’epoca vigenti»²³. In questo senso, è interpretato anche l’art. 33, comma 3, del d.lgs. 286/1998, laddove, prima delle modifiche apportate dalla l. 47/2017, prevedeva che il Comitato si avvalsesse del personale e dei mezzi in dotazione presso il Dipartimento degli affari sociali ove aveva sede: come si legge nel parere, «la sede prevista presso il Dipartimento può anche far ritenere che una volta che si trasferiscono per legge (decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999) al Ministero le risorse e le funzioni del Dipartimento, si sposta anche il Comitato. Che una volta soppresso, per effetto dell’articolo 12, comma 20, del decreto-legge n. 95 del 2012 [...] opera nell’ambito del Ministero ed è la direzione generale competente»²⁴.

Tuttavia, il Consiglio di Stato non ha condiviso la tesi secondo la quale la materia in questione potrebbe essere disciplinata da un d.P.C.M., ai sensi dell’art. 22 della l. 47/2017.

²⁰ Peraltro, il parere del Consiglio di Stato aveva ribadito le proprie perplessità su tale schema di regolamento, osservando che « al fine di accertare la conformità alla legge dell’articolo 2 dello schema di regolamento in esame, vorrà il Ministero referente indicare nelle relazioni che accompagnano il testo normativo la fonte legislativa che, innovando rispetto al comma 20 dell’articolo 12 del decreto legge n. 95 del 2012, ha trasferito le competenze del soppresso Comitato per i minori stranieri al Ministero del lavoro e delle politiche sociali»: Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 27 febbraio 2020, n. 546, n. 7.5, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

²¹ Cfr. *supra*, nt. 18.

²² Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 23 marzo 2021, n. 533, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

²³ Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 23 marzo 2021, n. 533, cit., n. 26.

²⁴ Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 23 marzo 2021, n. 533, cit.

Infatti, pur condividendo l'intento «di riunire in una unica organica fonte secondaria le norme relative all'attuazione della complessa disciplina primaria stratificatasi nel tempo»²⁵, nel parere si è ribadito che l'art. 22 consente solo modifiche al d.P.R. 394/1999 e al d.P.C.M. 535/1999 necessarie ad adeguare tali atti ai contenuti della l. 47/2017. Inoltre, l'art. 33, comma 2, del d.lgs. 286/1998, relativo alla disciplina dei compiti del Comitato per i minori stranieri, sulla quale era prevista l'adozione di un d.P.C.M., è ritenuto abrogato proprio alla luce del trasferimento delle funzioni del Comitato stesso al Ministero del lavoro; né, di conseguenza, è ritenuto più applicabile l'art. 22 della l. 47/2017, nella parte in cui consente modifiche al d.P.C.M. 535/1999²⁶.

Il Consiglio di Stato conclude pertanto che «venuta meno nei termini su esposti la facoltà di disciplinare la materia con d.P.C.M., e nella mancanza di una specifica disposizione attributiva al Ministero della facoltà di adottare un regolamento ministeriale ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, non può che concludersi per la riespansione, nella materia *de qua*, della regola generalissima, di cui all'articolo 17, comma 1, della medesima legge, che autorizza il Governo ad emanare regolamenti per l'attuazione della leggi»²⁷. In tal modo, possono essere superati anche i limiti contenutistici derivanti dall'art. 22 della l. 47/2017, posto che un regolamento governativo non incontra altri limiti «se non quelli derivanti dalla finalità dare attuazione alla normativa primaria in materia di minori non accompagnati per la parte di competenza del Ministero, e nei contenuti oggettivi di tale normativa», così da poter perseguire l'obiettivo «di riordinare e accorpere unitariamente la disciplina delle proprie competenze»²⁸.

5. Quarta (e ultima) tappa: il parere dell'8 novembre 2022

L'ultimo parere (il quarto!) del Consiglio di Stato “chiude” la partita, ricostruendo in sintesi la travagliata gestazione dello schema di regolamento (ri-presentato, in ossequio al parere precedente, in forma di d.P.R.)²⁹ e ritenendo ormai superate le «criticità – segnalate con i precedenti, citati pareri – in ordine alla competenza in capo al Ministero proponente ed alla scelta del veicolo normativo»³⁰.

²⁵ Cons. Stato, sez. cons. atti norm, 23 marzo 2021, n. 533, cit., n. 29.

²⁶ Sul punto, il Consiglio di Stato ritiene incongruo «che venga disciplinata con d.P.C.M. una materia rientrante *in toto* nella competenza di un Ministero»: Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 23 marzo 2021, n. 533, cit., n. 31.

²⁷ Cons. Stato, sez. cons. atti norm, 23 marzo 2021, n. 533, cit., n. 32.

²⁸ Cons. Stato, sez. cons. atti norm. 23 marzo 2021, n. 533, cit., n. 35.

²⁹ Cons. Stato, sez. cons. atti norm. 8 novembre 2022, n. 1914, in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁰ Cons. Stato, sez. cons. atti norm. 8 novembre 2022, n. 1914, cit.

Il parere si limita a raccomandare un maggiore coordinamento dell'attività legislativa in una materia, quella dei minori stranieri non accompagnati, connotata da complessità e trasversalità e un monitoraggio degli effetti della nuova disciplina, anche «ai fini di una sempre più avanzata tutela dei minori»³¹. E ciò è da rimarcare alla luce dei più recenti sviluppi dell'attività normativa, che non sembrano, per alcuni profili, in questa direzione³².

Dopo l'espressione del parere del Consiglio di Stato, sono trascorsi ancora quattordici mesi per arrivare alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* del regolamento.

Il d.P.R. in questione è stato adottato su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, e di concerto con altri cinque ministri (degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'interno, della giustizia, dell'istruzione e del merito e della salute). Prima dell'ultimo e definitivo parere del Consiglio di Stato, sono stati necessari tre deliberazioni del Consiglio dei Ministri (di cui due preliminari), i pareri del Garante per la protezione dei dati personali³³, dell'Autorità garante per l'infanzia e dell'adolescenza e della Conferenza unificata.

Successivamente è stato acquisito anche il parere delle Commissioni parlamentari del Senato e della Camera, pur non trattandosi di un regolamento di delegificazione: secondo quanto si legge nel terzo parere del Consiglio di Stato, tale apporto consultivo è stato considerato necessario in quanto il regolamento in questione interviene, almeno in parte, in un ambito già regolato dal d.P.R. 394/1999, per la cui adozione l'art. 1, comma 7, del d.lgs. 286/1998 prevede la trasmissione al Parlamento per l'acquisizione del parere delle Commissioni competenti per materia³⁴.

³¹ Cons. Stato, sez. cons. atti norm. 8 novembre 2022, n. 1914, cit.

³² Il riferimento è, in particolare, al d.l. 133/2023, convertito, con modificazioni, dalla l. 176/2023, che ha inasprito il trattamento dei minori stranieri non accompagnati, prevedendo, ad esempio, l'estensione da trenta a quarantacinque giorni del tempo massimo di permanenza nelle strutture di prima accoglienza a loro destinate, la possibilità di realizzare o ampliare i CAS minori, in deroga al limite di capienza, nella misura massima del 50%, la facoltà per il Prefetto, in situazioni di momentanea mancanza di apposite strutture di accoglienza, incluse quelle temporanee, di disporre l'inserimento del minore di età non inferiore a sedici anni in una sezione specifica dei centri di accoglienza per adulti, per un periodo massimo di novanta giorni, prorogabili al massimo di ulteriori sessanta (art. 5).

³³ Nel caso di specie, il Garante per la protezione dei dati personali si è espresso due volte: il primo parere (in data 4 ottobre 2019) ha avuto ad oggetto lo schema di d.P.C.M., il secondo (in data 7 luglio 2022) lo schema di d.P.R. I due pareri sono rinvenibili in www.garanteprivacy.it.

³⁴ Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 23 marzo 2021, n. 533, cit., n. 38.

6. Il d.P.R. 231/2023: una “cartina di tornasole” delle tante contraddizioni che connotano nell’attuale momento storico la produzione normativa secondaria del Governo

Sicuramente la complessità e la trasversalità di una materia come quella dei minori stranieri non accompagnati contribuiscono a spiegare un procedimento di adozione del regolamento che si è rivelato davvero una sorta di “impresa istituzionale”. A ciò si aggiunga l’“ipercinetismo”, davvero accentuato nell’ultimo ventennio, in materia di configurazione dei Ministeri, tanto da aver reso il quadro legislativo e regolamentare assai frammentato e instabile.

Rimane il fatto che il d.P.R. 231/2023 dimostra, sia pure in termini “estremi”, come il procedimento di adozione dei regolamenti, quale disciplinato dall’art. 17 della l. 400/1988, risulti eccessivamente complesso, a maggior ragione perché leggi successive hanno previsto, anche in singoli casi, varianti procedurali aggiuntive. Non è un caso che nella prassi i tempi di approvazione di un regolamento sono nella prassi comparabili con quelli della legge e, ovviamente, più lunghi rispetto a quelli dei decreti-legge³⁵.

La complessità e la farraginosità del procedimento di adozione dei regolamenti contribuiscono a spiegare due fenomeni, entrambi patologici nell’ottica della produzione normativa: da un lato, la tendenza a infittire le fonti primarie di contenuti dettagliati e microsettoriali che invece dovrebbero trovare posto in atti attuativi; dall’altro, le varieguate manifestazioni di “fuga dal regolamento”³⁶ che connotano l’attuale stagione politico-istituzionale.

Tale ultimo fenomeno, che sembrava essersi ridotto negli anni novanta, è progressivamente riemerso sia attraverso le previsioni legislative che autorizzano l’adozione di “atti di natura non regolamentare”³⁷, sia, soprattutto, attraverso una prassi che vede numerosissimi casi di disposizioni legislative che autorizzano l’adozione di atti attuativi (soprattutto ministeriali o, ormai frequentemente, anche del Presidente del Consiglio) senza specificarne la

³⁵ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *L’attività regolamentare*, in F. MUSSELLA (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 177 ss.

³⁶ Sui quali, per tutti, U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell’attuazione dell’art. 17 della legge n. 400 del 1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996, pp. 63 ss.

³⁷ Per tutti, F. MODUGNO, A. CELOTTO, *Un “non regolamento” statale nelle competenze concorrenti*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 355-356; F. CINTIOLI, *A proposito dei decreti ministeriali “non aventi natura regolamentare”*, in *Quad. cost.*, *ivi*, pp. 820-821; A. MOSCARINI, *Sui decreti del Governo «di natura non regolamentare» che producono effetti normativi*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 5075 ss.; V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2011, n. 3, pp. 1 ss.; M. GIANNELLI, *I decreti “di natura non regolamentare”. Un’analisi a partire dalla prassi della XVI e XVII legislatura*, in questa *Rivista*, 2019, n. 2; M. MASSA, *I regolamenti ministeriali*, in *www.federalismi.it*, 2017, n. spec. 2, pp. 7 ss.

qualificazione: in tal modo, la quantità di atti sostanzialmente normativi ma adottati senza il rispetto delle prescrizioni procedurali di cui all'art. 17 della l. 400/1988 è divenuta davvero copiosa e non adeguatamente arginata dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa. Per queste ragioni, il “complesso universo” degli atti normativi secondari del Governo³⁸ è ancora ben lontano dall'essere ordinato.

In questo senso, si è parlato di una *débâcle* del potere regolamentare³⁹: alla luce della prassi sembra però più corretto parlare di un almeno parziale fallimento di razionalizzazione del potere regolamentare attraverso una legge ordinaria, e quindi di una “crisi” dell'art. 17 della l. 400/1988, la cui «capacità sistematica, descrittiva e prescrittiva» è «ormai un ricordo lontano»⁴⁰.

È sufficiente richiamare il fatto che nell'attuale legislatura, a fronte di 10 regolamenti governativi in senso stretto (di cui 3 di delegificazione), 20 decreti del Presidente del Consiglio aventi natura regolamentare e 49 regolamenti ministeriali, si contano 115 leggi (di cui 50 di conversione di decreti-legge), 58 decreti-legge e 61 decreti legislativi.

Come si vede, la produzione normativa secondaria governativa è ormai piuttosto recessiva, a fronte di una assai più vasta produzione di leggi e atti con forza di legge. Se poi dal piano numerico si passa a quello dei contenuti si nota che le fonti secondarie si esercitano largamente sul versante dell'organizzazione (così i d.P.C.M.⁴¹) o, nel caso dei regolamenti ministeriali, su ambiti spesso riconducibili alla normazione tecnica. Quanto ai regolamenti governativi in senso stretto, come si dirà anche in seguito, venuta meno, all'impatto con la prassi, la distinzione tra regolamenti di esecuzione e regolamenti di attuazione⁴², nonostante le loro differenze sul piano teorico⁴³, i pochi concretamente adottati (e tra questi il d.P.R. 231/2003) si situano tra quelli di larga attuazione, poiché ormai l'area della mera esecuzione è ten-

³⁸ Per dirla con U. DE SIERVO, *Il complesso universo degli atti normativi secondari del Governo*, in Id. (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 11 ss.

³⁹ B. CARAVITA, *La débâcle istituzionale della potestà normativa secondaria del Governo. Riflessioni in ordine al mutamento del sistema delle fonti*, in *www.federalismi.it*, 2017, num. spec.2, pp. 1 ss.

⁴⁰ B. CARAVITA, *La débâcle*, cit., p. 2.

⁴¹ E ciò alla luce della “catena” di decreti-legge che hanno consentito il ricorso a questa fonte, in luogo del d.P.R.: sui dubbi indotti da tale prassi, cfr., in particolare, V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in questa *Rivista*, 2016, n. 2, pp. 1 ss.

⁴² Non a caso, di regola i regolamenti governativi recano nel preambolo un riferimento generico all'art. 17, comma 1, della l. 400/1988 o, addirittura, all'art. 17, senza ulteriori specificazioni.

⁴³ Per tutti, R. BALDUZZI, *Il regolamento approvato con D.p.r. 28 aprile 1993, n. 132*, in *Art. 128 Supplemento – Legge 8 giugno 1990, n. 142 «Ordinamento delle autonomie»; Legge 25 marzo 1993, n. 81 «Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale»*, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 1996, 1095 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

denzialmente affidata o a regolamenti ministeriali o, più frequentemente, ad atti formalmente non normativi⁴⁴.

Vi è un ultimo punto che merita di essere sottolineato.

Il d.P.R. 231/2023 è stato adottato in assenza di un'espressa disposizione abilitante⁴⁵. Sul punto, il Consiglio di Stato ha fatto propria la tesi che per l'adozione dei regolamenti di esecuzione (ma, sembra di capire, anche per quelli di attuazione) non sia necessario un fondamento legislativo espresso, che è invece ritenuto necessario, ai sensi dell'art. 17 della l. 400/1988, solo per i regolamenti di delegificazione e per quelli ministeriali.

Si tratta di una questione ampiamente esplorata a livello dottrinale⁴⁶, che finisce per coinvolgere, in definitiva, la latitudine stessa del principio di legalità. Senza poter ripercorrere in questa sede la *vexata quaestio* della distinzione tra principio di legalità in senso formale e principio di legalità in senso sostanziale (che secondo alcuni presupporrebbe l'esistenza di una generale riserva relativa di legge, non facilmente spiegabile dal momento che la Costituzione prevede tale istituto in singoli casi particolari⁴⁷), non si può non osservare che il d.P.R. 231/2023 è qualificabile come di "attuazione" solo in senso lato, apparendo più propriamente come un regolamento di "integrazione" delle disposizioni legislative, disciplinando ambiti materiali in ordine ai quali le fonti legislative contengono prevalentemente previsioni assai generali o addirittura omettono ogni indicazione⁴⁸: tornano allora di attualità le perplessità espresse a suo tempo da Lorenza Carlassare, per cui «se "integrazione" non è attuazione, ossia svolgimento di principi legislativi, vuol dire che è creazione di diritto nuovo, di norme sostanzialmente primarie»⁴⁹.

⁴⁴ Tra questi i numerosi d.P.C.M. adottati però al di fuori delle prescrizioni di cui all'art. 17 della l. 400/1988: sul punto, in particolare, L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021; M. RUBECCHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Torino, Giappichelli, 2022.

⁴⁵ Anzi, come detto nel testo, la scelta di rinunciare a un d.P.C.M. in questa materia è stata "richiesta" dal Consiglio di Stato proprio per questa ragione.

⁴⁶ Si veda sul punto, per tutti, G. AMATO, *Rapporti fra norme primarie e secondarie (aspetti problematici)*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 182; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale* – vol. I. *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1988 (appendice 1990), p. 209, secondo il quale «la mera esecuzione attraverso la predisposizione di regole generali e astratte di quanto già contenuto nella legge rientri nei compiti istituzionali del governo in quanto potere esecutivo della legge».

⁴⁷ Per tutti, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., p. 53; peraltro sull'esistenza di una generale riserva relativa con riferimento alla sfera dell'autodeterminazione, cfr. A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella l. n. 400 del 1988*, in *Giur. cost.*, 1988, II, p. 1492.

⁴⁸ Si vedano, ad esempio, l'art. 3 (in materia di censimento e monitoraggio), gli artt. 7 ss. (in materia di trattamento dei dati personali contenuti nel SIM), gli artt. 14 e 15 (in materia di ingresso e soggiorno dei minori accolti).

⁴⁹ Per tutti, L. CARLASSARE, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, pp. 12-13. Sul punto, anche Paladin riteneva che nella prassi non fosse

Il regolamento in questione è insomma uno di quei non pochi casi in cui in un regolamento convivono disposizioni che intrattengono diversi rapporti con le fonti primarie (alcune risultando di mera esecuzione, altre di attuazione, altre ancora “indipendenti” nell’accezione di cui all’art. 17, comma 1, lett. c, della l. 400/1988). Appare quindi ancora attuale un approccio al potere regolamentare, per cui «in realtà non si tratta di regolamenti esecutivi, di regolamenti indipendenti e così via, ma di norme regolamentari indipendenti o di norme regolamentari esecutive che sono reperibili anche nel medesimo testo»⁵⁰.

Rimane il fatto che la generalità o, addirittura, l’assenza di disposizioni legislative è da apprezzare con particolare cautela in una materia come quella delle competenze in materia di minori stranieri non accompagnati, assai rilevante e per alcuni profili interferente con riserve di legge⁵¹.

È sicuramente vero che «i regolamenti, *per il profilo sostanziale*, non possono che mettersi al servizio della legge; ed, allora, il loro rapporto con la legge stessa si dimostra – per così dire – di *inversione proporzionale*: tanto più avanza, per una data materia ed in un dato momento, la disciplina legislativa, tanto più arretra (e non può che arretrare) la disciplina regolamentare, e viceversa»⁵², ma è altresì vero che «sarebbe [...] assai strano che un ordinamento, nel quale precisi vincoli sono stati predisposti per l’esercizio della potestà legislativa delegata da parte del Governo, permettesse a questi e agli altri organi che possono emanare norme secondarie, di farlo in modo completamente autonomo»; né rileva sul punto, il fatto che si tratti di norme secondarie, posto che esse non sono meno obbligatorie di quanto non siano quelle contenute in atto con forza di legge⁵³.

Anche la vicenda dell’adozione del d.P.R. 231/2023 dimostra quindi la necessità di una più complessiva riflessione con riferimento ai rapporti tra

facile distinguere i regolamenti indipendenti da quelli di attuazione-integrazione: L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 358.

⁵⁰ G. AMATO, *Rapporti*, cit., p. 178. Sul punto cfr. anche L. CARLASSARE, P. VERONESI, *Regolamento (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 951 ss.

⁵¹ Non è un caso che sia il primo parere del Garante per la protezione dei dati personali, sia quello espresso dalla 1^a e 10^a Commissione permanente del Senato abbiano sottolineato, il primo, l’esigenza di valorizzazione della garanzia di riservatezza dei minori nei procedimenti amministrativi disciplinati dal regolamento (il testo del parere del 4 ottobre 2019 è rinvenibile in www.garanteprivacy.it), il secondo, la necessità di velocizzare le procedure relative alle indagini familiari, includendo nella ricerca anche i rapporti parentali che si estendano ad una gerarchia parentale più allargata (Senato della Repubblica, XIX legislatura, Commissioni 1^a e 10^a riunite, 10 ottobre 2023, in *Boll. Comm.*, 10 ottobre 2023, n. 148, pp. 16 ss.). Da parte sua, il Consiglio di Stato, come già ricordato nel par. 5, ha richiamato la necessità di un periodico monitoraggio degli effetti della disciplina regolamentare, ai fini di una sempre più avanzata tutela dei minori.

⁵² A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 109.

⁵³ G. AMATO, *Rapporti*, cit., p. 129.

fonti primarie e fonti secondarie e alla configurazione delle fonti normative secondarie: tuttavia, questa prospettiva non è stata accolta nelle più recenti progettazioni istituzionali che tutte hanno colpevolmente trascurato questi temi, nonostante la loro evidente rilevanza sul piano istituzionale.