

Numero 00533/2021 e data 29/03/2021 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 23 marzo 2021

NUMERO AFFARE 00257/2020

OGGETTO:

Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (d.P.C.M.) recante “Regolamento concernente i compiti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a norma dell’articolo 33, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e dell’articolo 22, comma 1, della legge 7 aprile 2017, n. 47”.

LA SEZIONE

Vista la nota prot. n. 3348 in data 1° aprile 2020, con la quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il parere interlocutorio della Sezione n. 822 del 28 aprile 2020;

Vista la nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Ufficio legislativo prot. n. 8220 in data 3 agosto 2020, con la quale è stato dato riscontro al predetto parere interlocutorio n. 822 del 2020;
Visto il parere definitivo della Sezione n. 1535 del 28 settembre 2020;
Vista la nota prot. n. 1926 del 10 marzo 2021, con la quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha chiesto una rivalutazione del predetto parere n. 1535 del 2020;
Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Daniele Ravenna;

Premesso:

1. Con nota prot. n. 3348 in data 1° aprile 2020, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di d.P.C.M. in oggetto indicato, la cui provvista si rinverrebbe negli articoli 22 della legge 7 aprile 2017, n. 47 (*“Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati?”*) e 33, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (*“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”*), di seguito anche *“Testo Unico Immigrazione?”*).
2. Con il parere interlocutorio n. 822 del 2020, reso in esito all’adunanza del 23 aprile 2020, la Sezione ha sollevato più questioni di natura preliminare, sospendendo l’emissione del parere definitivo e chiedendo al Ministero di fornire documentati chiarimenti su tali questioni.
3. Al predetto parere il Ministero ha dato riscontro con la nota prot. n. 8220 del 3 agosto 2020, con la quale ha trasmesso elementi documentali e osservazioni volti a riscontrare i rilievi formulati nel parere interlocutorio e ha concluso confidando *“nel buon esito della*

successiva trattazione della materia”. In allegato alla medesima nota, il Ministero proponente ha trasmesso un nuovo testo dello schema di regolamento contenente modifiche formali necessarie per adeguarlo al decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 12, che ha istituito i due nuovi Ministeri dell’istruzione, nonché dell’università e della ricerca in luogo di quello dell’istruzione, dell’università e della ricerca. Il nuovo testo contiene, inoltre, talune modifiche di mero *drafting*.

4. La Sezione, nel parere n. 1535 del 28 settembre 2020, reso in esito all’adunanza del 24 settembre 2020, ha espresso l’avviso che i chiarimenti ministeriali non permettano di superare i rilievi sollevati con il parere interlocutorio e ha concluso esprimendo un parere negativo.

5. Il Ministero, dopo aver anticipato con nota dirigenziale (prot. n. 1625 del 1° marzo 2021) le proprie ulteriori prospettazioni, ha chiesto alla Sezione, con nota prot. 1926 del 10 marzo 2021, debitamente sottoscritta dal Capo di Gabinetto d’ordine del Ministro, di rivalutare il parere n. 1535 del 2020, a tal fine deducendo ampiamente nuove argomentazioni e nuovi documenti.

Considerato.

6. Per economia degli atti, si richiama integralmente quanto esposto nei due pareri su citati.

7. Il fondamento normativo dello schema di d.P.C.M. in esame va rinvenuto, secondo il Ministero richiedente, negli articoli 33, comma 2, del Testo Unico Immigrazione e 22 della legge n. 47 del 7 aprile 2017 su ricordati.

8. L’articolo 33 richiamato, al comma 1, istituiva “*presso la Presidenza del Consiglio dei ministri*” il Comitato per i minori stranieri. Al comma

2, specificamente richiamato dal Ministero a fondamento dello schema in esame (e, per la parte che qui interessa, non alterato dalle modifiche successivamente intervenute), stabiliva 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, sono definiti i compiti del Comitato, concernenti la tutela dei diritti dei minori stranieri in conformità alle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, [...]”*. Al comma 3 prevedeva che: *“Il Comitato si avvale, per l'espletamento delle attività di competenza, del personale e dei mezzi in dotazione al Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ha sede presso il Dipartimento medesimo”*.

9. In attuazione del suddetto articolo 33, comma 2, è stato emanato il 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”*. Va sottolineato che, nel preambolo di tale regolamento, fra i “visti”, è espressamente richiamato l'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, disposizione che, come è noto, attiene alla adozione dei regolamenti ministeriali e interministeriali. Lo schema di d.P.C.M. qui in esame è volto a sostituire tale regolamento, del quale dispone l'abrogazione.

10. Nel 2012 il Comitato per i minori stranieri è stato soppresso in virtù dell'articolo 12, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, secondo cui: *“A decorrere dalla data di scadenza degli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni, in regime di proroga ai sensi dell'articolo 68, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, le attività svolte dagli*

organismi stessi sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle amministrazioni nell'ambito delle quali operano”.

11. Nel 2017 la ricordata legge n. 47 ha introdotto una organica disciplina per la protezione dei minori stranieri non accompagnati (intesi come i minori non aventi cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trovano, per qualsiasi causa, nel territorio dello Stato).

In tale contesto, l'articolo 22 della legge prevede che: *“Entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo provvede ad apportare le modifiche necessarie ai regolamenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 [si tratta del regolamento di attuazione del Testo unico Immigrazione], e di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 dicembre 1999, n. 535 [cioè il sopra citato regolamento sui compiti del Comitato per i minori stranieri]”.*

Inoltre l'articolo 8, comma 2, lettera b), della medesima legge n. 47 del 2017 ha sostituito il già menzionato comma 3 dell'articolo 33 del Testo Unico Immigrazione con un nuovo testo di tutt'altro contenuto, abrogando quindi la previsione, ivi contenuta, secondo la quale il Comitato ha sede presso il Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio.

12. In sintesi, cioè, l'articolo 22 ora citato autorizza il Governo ad apportare ai due regolamenti suddetti (il d.P.R. di attuazione del Testo Unico Immigrazione e il d.P.C.M. regolante le competenze del Comitato, organo peraltro nel frattempo soppresso) le (sole) modificazioni necessarie al fine di adeguarli alle sopravvenute previsioni normative di cui alla medesima legge.

13. Questa Sezione, nel parere interlocutorio n. 822 del 2020 sopra ricordato, ha invitato il Ministero a fornire chiarimenti sulle seguenti questioni preliminari.

A. Viene rilevata la mancata indicazione di una norma primaria che abbia disposto il trasferimento del Comitato per i minori stranieri e delle relative competenze – originariamente collocati dalla norma istitutiva presso la Presidenza del Consiglio – al Ministero, prima della soppressione del Comitato stesso. Il parere esprime pertanto perplessità sull'affermazione contenuta nel preambolo dello schema di regolamento, secondo la quale, a seguito della soppressione, le competenze del Comitato sono state trasferite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e pone conseguentemente in dubbio la legittimazione del Ministero a dettare, con lo schema proposto, la nuova disciplina di tali competenze.

B. Lo schema di d.P.C.M appare privo di qualsivoglia atto di condivisione formale da parte della Presidenza del Consiglio.

C. Il perimetro dell'autorizzazione regolamentare contenuta nell'articolo 22 della legge n. 47 del 2017 appare delimitato sia dal punto di vista oggettivo, sia da quello teleologico, giacché autorizza il Governo a modificare esclusivamente i regolamenti di cui al d.P.R. n. 394 del 1999 e di cui al d.P.C.M. n. 535 del 1999, apportando ad essi soltanto le modifiche “*necessary*” ad adeguare i predetti testi regolamentari alle novità introdotte dalla legge n. 47 del 2017, mentre la relazione ministeriale indica che il testo proposto mira ad adeguare i due regolamenti citati anche ad altre fonti primarie sopravvenute.

D. Con riferimento al Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati-SIM, previsto dall'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (“*Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di*

protezione internazionale”) e formalmente istituito presso il Ministero dall’articolo 9, comma 1, della più volte citata legge n. 47 del 2017, essendo questa materia trasferita effettivamente al Ministero, il parere giudica incongruo disciplinarla con d.P.C.M. e prospetta l’opportunità di disciplinarla con regolamento governativo ai sensi dell’articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

14. Il parere definitivo n. 1535 del 2020, pur preso atto degli elementi dedotti dal Ministero con la nota del 3 agosto 2020, conclude che questi non permettono di superare i rilievi sollevati.

15. La prima questione di natura preliminare, che non ha consentito alla Sezione di esprimere un parere sul merito dello schema di d.P.C.M. presentato dal Ministero, riguarda dunque la individuazione della amministrazione presso la quale operava il Comitato per i minori stranieri - istituito a suo tempo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - all’atto della sua soppressione, intervenuta come detto nel 2012.

16. Al riguardo, il Ministero assume che il Comitato, all’atto della sua soppressione, fosse stato da tempo trasferito, con le relative competenze, presso il Ministero stesso; da ciò deduce la propria legittimazione a proporre lo schema di d.P.C.M. in esame, disciplinante tali competenze, che dichiara essere divenute proprie.

17. Viceversa la Sezione ha argomentato nel parere interlocutorio, e confermato nel parere definitivo, che, stante la non dimostrata sussistenza di una esplicita norma primaria che, prima della soppressione, abbia trasferito il Comitato e le relative competenze al Ministero, deve ritenersi che, all’atto della soppressione stessa, il Comitato fosse tuttora incardinato presso la Presidenza del Consiglio; che, in conseguenza di quanto previsto dalla norma

soppressiva, tali competenze siano state definitivamente trasferite ai competenti uffici dell'amministrazione nell'ambito della quale l'organo collegiale al momento operava, e cioè la Presidenza del Consiglio; che pertanto il Ministero non risulti avere titolo a disciplinare con regolamento competenze che non risultano essergli state attribuite da una fonte primaria.

18. Orbene il Ministero, nella nota del 10 marzo 2021, con la quale chiede il riesame del parere n. 1535 del 2020, argomenta diffusamente a sostegno della propria tesi con nuove deduzioni e nuove documentazioni, che così possono essere riassunte.

19. Nel quadro dell'ampia riforma della pubblica amministrazione avviata con la legge 15 marzo 1997, n. 59, il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ha trasferito al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, fra l'altro, *“le funzioni del Dipartimento per gli affari sociali, operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ivi comprese quelle in materia immigrazione,...”*. Il trasferimento delle funzioni in tema di immigrazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato confermato dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, che ne ha posticipato la decorrenza alla data di inizio della legislatura successiva a quella allora vigente, intervenuta il 30 maggio 2001. Ciò spiega, ad avviso del Ministero, il motivo per cui il d.P.C.M. n. 535 del 1999 (il più volte ricordato regolamento disciplinante le competenze del Comitato), entrato in vigore durante il regime transitorio, non potesse che fare riferimento ancora al Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio.

20. Successivamente il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176, recante il regolamento di organizzazione del Ministero, annoverava fra le funzioni di questo le competenze in materia di minori stranieri non

accompagnati, richiamando l'articolo 33 del Testo Unico Immigrazione (articolo 1-nonies).

21. La nota prosegue segnalando che il Ministero, negli anni successivi, è stato interessato da modifiche della propria denominazione e delle conseguenti funzioni, mantenendo peraltro sempre le funzioni in tema di immigrazione. Con il decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2001, n. 317, il Ministero ha acquisito la denominazione di Ministero del lavoro e delle politiche sociali (articolo 8, comma 1). Con il regolamento di riorganizzazione del Ministero di cui al d.P.R. 29 luglio 2004, n. 244, è stata prevista l'articolazione in direzioni generali, fra cui la Direzione generale dell'immigrazione, con un espresso riferimento al compito di supporto all'attività del Comitato per i minori stranieri. Successivamente, con il decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 giugno 2006, n. 233, è stata prevista l'istituzione del Ministero della solidarietà sociale; il regolamento di riordino, di cui al d.P.R. 14 maggio 2007, n. 96, ha statuito che continuava ad operare presso tale Ministero, fra gli altri, il Comitato per i minori stranieri. E' poi con il decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 121, che le funzioni già attribuite al Ministero della solidarietà sociale vengono trasferite al Ministero del lavoro; il successivo regolamento recante la riorganizzazione di tale Ministero, di cui al d.P.R. 7 aprile 2011, n. 144, ha espressamente 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 dal successivo d.P.C.M. 14 febbraio 2014, n. 121, recante il regolamento di

organizzazione del Ministero, che non fa più riferimento al Comitato, nel frattempo soppresso, ma richiama in modo ampio il coordinamento delle attività relative alle politiche di tutela dei minori stranieri e alla vigilanza sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati e dei minori stranieri accolti temporaneamente. Infine, il vigente regolamento di organizzazione del Ministero, di cui al d.P.R. 15 marzo 2017, n. 57, conferma, all'articolo 10, comma 1, lettera g), le competenze in materia di minori stranieri della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione.

22. In conclusione, ad avviso del Ministero richiedente, è confermato che l'ufficio amministrativo competente presso il quale il Comitato per i minori stranieri operava al momento della sua soppressione fosse il Ministero del lavoro e delle politiche sociali; conseguentemente, il Ministero è titolare all'esercizio del potere regolamentare in materia. A conferma di tale assunto, alla nota sono allegati vari documenti (fra i quali un verbale di una riunione del Comitato) che dimostrano, ad avviso del Ministero, come le altre Amministrazioni (in particolare la Presidenza del Consiglio e il Ministero dell'interno) abbiano considerato acquisito il trasferimento di competenze predetto. Viene altresì richiamato lo schema di d. P.R. recante modifiche al regolamento di attuazione del testo Unico, volto anch'esso a dare attuazione alla legge n. 47 del 2017 ai sensi dell'articolo 22 più volte citato (schema presentato al Consiglio di Stato per il parere il 5 febbraio 2020 e sul quale la Sezione ha espresso il parere n. 546 del 2020 ma, a quanto risulta, non ancora emanato), il cui articolo 2 intende sostituire le parole “*Comitato per i*

minori stranieri”, ovunque presenti nel regolamento stesso, con le parole: “*Ministero del lavoro e delle politiche sociali*”.

23. A ulteriore conforto delle proprie prospettazioni, il Ministero cita il d.P.C.M. 27 settembre 2011, n. 191, recante una modifica testuale al regolamento sulle competenze del Comitato di cui al più volte citato d.P.C.M. n. 535 del 1999. Orbene, tale d.P.C.M. è stato adottato ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, su proposta del Ministro del lavoro delle politiche sociali e sul relativo schema è stato acquisito il parere del Consiglio di Stato n. 4800 del 2010. Il Ministero cita altresì sentenze del Consiglio di Stato (nn. 2184 del 2019 e 3431 del 2020) a supposta conferma della non contestata competenza del Ministero in materia.

24. Infine il Ministero argomenta, circa il SIM, che – diversamente da quanto opinato nei pareri della Sezione - fin dalla istituzione del Comitato per i minori stranieri, è sempre esistita un’unica banca dati per il censimento e il monitoraggio delle presenze dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale e che, pertanto, l’articolo 9, comma 1, della legge n. 47 del 2017, che ha formalmente istituito il SIM presso il Ministero, fa in realtà riferimento a un unico e costante sistema di raccolta dati e monitoraggio creato nel 1999 e sviluppato nel corso degli anni.

25. Ciò premesso, i suesposti nuovi elementi e testi forniti dal Ministero giustificano un riesame del parere di questa Sezione n. 1535 del 2020.

26. Invero, nonostante la non inequivoca – ai fini che qui interessano - formulazione della ormai risalente fonte primaria su cui il Ministero fonda la propria competenza in materia (l’articolo 45, comma 3, del decreto legislativo n. 300 del 1999) e nonostante la oltremodo tardiva

soppressione della norma che collocava espressamente il Comitato presso il Dipartimento della Presidenza del Consiglio (norma sopravvissuta fino alla legge n. 47 del 2017, come detto *supra* al n. 11), può rilevarsi che le successive fonti primarie richiamate nella nota ministeriale (i ricordati decreti-legge n. 217 del 2001, n. 181 del 2006 e n. 85 del 2008), le quali hanno variamente “spacchettato” e riconfigurato il Ministero, laddove disponevano riassuntivamente in ordine alle competenze da assegnare al Ministero nei nuovi assetti e denominazioni che questo volta a volta assumeva, ancorché non statuissero esplicitamente sul punto che qui interessa, vanno interpretate – e in effetti appaiono essere state pacificamente interpretate – nel senso di fare implicito rinvio alle competenze ministeriali quali individuate dai regolamenti in vigore all’atto della loro emanazione. In altre parole, alla luce dei nuovi elementi forniti dal Ministero, può ritenersi che la norma primaria attributiva al Ministero stesso della competenza sul Comitato – della quale i primi pareri della Sezione lamentavano la mancata indicazione - vada identificata nei decreti-legge su citati, i quali presupponevano, ai fini della determinazione del loro contenuto, la individuazione delle competenze ministeriali quali all’epoca risultavano determinate dai regolamenti organizzativi all’epoca vigenti.

Inoltre, può anche considerarsi che il disposto dell’articolo 33, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (Testo Unico Immigrazione), nel testo antecedente la sostituzione effettuata dall’articolo 8, comma 2, lettera b), della legge n. 47 del 2017, prevedeva che *“Il Comitato si avvale, per l’espletamento delle attività di competenza, del personale e dei mezzi in dotazione al Dipartimento degli affari*

sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ha sede presso il Dipartimento medesimo”.

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, secondo cui *“le attività svolte dagli organismi stessi sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle amministrazioni nell’ambito delle quali operano”*, il *“competente ufficio”* opera nell’ambito del Ministero ed è la direzione generale competente.

27. Tanto premesso, e riconosciuto quindi che le competenze del cessato Comitato sono state trasferite al Ministero e che questo ha titolo a predisporre, in attuazione della legge n. 47 del 2017, una nuova disciplina di tale materia, occorre porsi il quesito se la fonte proposta con lo schema in esame (il d.P.C.M.) sia idonea allo scopo perseguito.

28. Al riguardo, occorre ricordare che il Ministero, nella relazione illustrativa che accompagna lo schema, dichiara espressamente di aver inteso – mercé la presentazione dello schema - adeguare la previgente normativa regolamentare non solo alle novità introdotte dalla legge n. 47 del 2017, ma anche alle *“altre disposizioni che hanno nel tempo inciso sulla competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in ordine alla disciplina dei minori stranieri non accompagnati”*.

29. Da un lato appare senz’altro condivisibile, in linea di principio, l’intendimento così perseguito dal Ministero, di riunire in una unica organica fonte secondaria le norme relative all’attuazione della complessa disciplina primaria stratificatasi nel tempo. D’altro canto,

occorre rilevare che – come già segnalato al n. 5 del “Considerato” del già ricordato parere interlocutorio n. 822/2020 e confermato al n. 10 del parere n. 1535 del 2020 – *“l’articolo 22 della legge n. 47 del 2017 non può essere utilizzato per adeguare il testo del d.P.C.M. n. 535 del 1999 a norme di rango primario sopravvenute contenute in provvedimenti legislativi diversi dalla predetta legge”*, dal momento che l’autorizzazione regolamentare contenuta nell’articolo 22 predetto consente esclusivamente le modifiche *“necessarie”* ad adeguare il testo regolamentare in questione alle novità introdotte dalla legge n. 47 del 2017. Sul punto le due note ministeriali non offrono elementi atti a superare il rilievo.

30. Ma prima ancora, occorre porsi il quesito se la norma attributiva del potere di disciplinare con d.P.C.M. le competenze del Comitato, oggi collocate come detto presso il Ministero (il ricordato articolo 33, comma 2, del Testo Unico sull’Immigrazione) sia tuttora vigente o non debba piuttosto essere considerata incompatibile con l’evoluzione normativa successiva (e specificamente con l’avvenuto trasferimento delle suddette competenze al Ministero) e quindi tacitamente abrogata.

31. Al riguardo, un elemento testuale è offerto dal preambolo al d.P.C.M. recante il regolamento di attuazione del Comitato, laddove, come ricordato *supra* al n. 9, viene richiamato l’articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, cioè la norma fondante la legittimazione ad adottare regolamenti ministeriali. Questo dato testuale conferma ciò che comunque può essere desunto implicitamente, e cioè che il potere di dare attuazione a quanto previsto dall’articolo 33 del Testo Unico sui compiti del Comitato istituito dal comma 1 è conferito dal comma 2 dello stesso articolo alla fonte “d.P.C.M.” nel presupposto

dell'incardinamento di tale Comitato in seno alla Presidenza del Consiglio, come del resto chiaramente statuito dal comma 3 nella sua versione originaria.

Venuto meno tale presupposto con il trasferimento del Comitato e delle sue competenze al Ministero, deve trarsene, come necessaria conseguenza, la avvenuta abrogazione tacita dell'articolo 33, comma 2, del Testo Unico sull'Immigrazione, laddove demanda a un d.P.C.M. la disciplina dei compiti del Comitato, giacché tali compiti non spettano più alla Presidenza del Consiglio; ne consegue altresì la non applicabilità dell'articolo 22 della legge n. 47 del 2017, nella parte in cui autorizza il Governo ad apportare, al d.P.C.M. n. 535 del 1999, le modifiche conseguenti all'entrata in vigore della legge stessa. D'altra parte, appare incongruo che venga disciplinata con d.P.C.M. una materia rientrante *in toto* nella competenza di un Ministero.

32. 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 delle leggi. In conclusione, ritiene la Sezione che il Ministero possa farsi proponente della emanazione di un regolamento governativo ai sensi dell'articolo 17, comma 1, avente ad oggetto l'attuazione della normativa primaria in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati, nelle materie attribuite dalla legge alla propria competenza.

33. Va richiamato del resto che al medesimo esito perveniva il parere interlocutorio n. 822 del 2020 al n. 7 del “Considerato”, poi confermato dal parere definitivo n. 1535 del 2020 al n. 11.1, con specifico riferimento al SIM, la competenza sul quale era inequivocabilmente attribuita al Ministero dall’articolo 9, comma 1, della legge n. 47 del 2017.

34. Naturalmente il Governo può sempre valutare l’opportunità – anche sotto il profilo della speditezza dell’iter complessivo - di promuovere l’approvazione di una norma primaria che conferisca al Ministero la specifica autorizzazione ad adottare, ai sensi e nei limiti di cui all’articolo 17, comma 3, della legge n. 400, un regolamento ministeriale per disciplinare le competenze ad esso attribuite da altra normativa primaria.

35. Va sottolineato poi che le soluzioni sopra prospettate – riconducendo l’iniziativa in esame nell’alveo dell’ordinario e ordinato sistema delle fonti - consentono di superare in radice il rilievo, comunque insormontabile, richiamato *supra* al n. 29, relativo ai limiti di contenuto imposti all’ipotetico d.P.C.M. dall’articolo 22 della legge n. 47 del 2017. E’ chiaro infatti che un regolamento governativo emanato ai sensi dell’articolo 17, comma 1, ovvero un regolamento ministeriale adottato ai sensi dell’articolo 17, comma 3 (quest’ultimo sulla base di apposita norma primaria), non trovano altri limiti, teleologico e di oggetto, se non quelli derivanti dalla finalità di 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; in tale prospettiva, quindi, la soluzione esposta appare coerente con gli obiettivi, dichiaratamente

(e condivisibilmente) perseguiti dal Ministero, di riordinare e accorpare unitariamente la disciplina delle proprie competenze.

36. Quanto prospettato sopra assorbe il rilievo, espresso nei precedenti pareri della Sezione, circa il mancato coinvolgimento della Presidenza del Consiglio nella presentazione dello schema in esame.

37. Non può peraltro omettersi di segnalare che, se nella normativa primaria cui il Ministero intende dare attuazione sono ricomprese disposizioni del Testo Unico sull'Immigrazione (ciò che invero risulta dalla relazione illustrativa), in tal caso si impone altresì l'applicazione dell'articolo 1, commi 6 e 7, di tale Testo Unico, ai sensi dei quali il regolamento di attuazione è emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e sul relativo schema deve essere chiesto il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Qualora dunque il regolamento intervenga su materie di competenza del Ministero, la cui disciplina di rango primario si rinviene, anche parzialmente, nel Testo Unico, esso dovrà promanare da una proposta congiunta della Presidenza e del Ministero e su di esso andrà chiesto il parere parlamentare.

38. Al riguardo può ricordarsi che – come già accennato *supra*, al n. 11 - il più volte ricordato articolo 22 della legge n. 47 del 2017 autorizzava altresì il Governo ad apportare le “necessarie” modifiche anche al regolamento di attuazione del Testo Unico Immigrazione. In attuazione di tale disposizione, il Ministero dell'interno ha sottoposto al Consiglio di Stato uno schema di regolamento (richiamato anche dalla ultima nota ministeriale: v. *supra* al n. 22), sul quale la Sezione, in esito all'adunanza del 27 febbraio 2020, ha espresso il parere n. 546/2020. In tale parere la Sezione, in

applicazione del principio del *contrarius actus*, ha segnalato la necessità che le modifiche al regolamento di attuazione vengano adottate nel rispetto delle norme che hanno disciplinato l'emanazione del regolamento stesso. Il medesimo principio andrà quindi applicato laddove la normativa proposta dal Ministero si configuri, anche parzialmente, quale attuazione del Testo Unico.

39. Per i motivi suesposti, la Sezione ritiene conclusivamente che lo schema in esame, nei termini in cui è configurato, non possa avere ulteriore corso.

P.Q.M.

Nei sensi suesposti è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE
Daniele Ravenna

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO
Alessandra Colucci