

SUGLI ALLEGATI AGLI ATTI LEGISLATIVI E SULLA LORO MODIFICA  
IL CONSIGLIO DI STATO SCRIVE PAROLE CHIARE (ANCHE A FUTURA  
MEMORIA)

**GIOVANNI TARLI BARBIERI\***

**Sommario**

1. L'antefatto: il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo attuativo dell'art. 11 della l. 117/2019. – 2. Il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto ministeriale di modifica di due allegati del d.lgs. 18/2021. – 3. La modifica degli allegati nel contesto degli adeguamenti tecnici e degli atti di esecuzione dell'Unione europea.

**Abstract**

*The paper examines some opinions of the Council of State concerning annexes to legislative acts and their subsequent amendment.*

**Suggerimento di citazione**

G. TARLI BARBIERI, *Sugli allegati agli atti legislativi e sulla loro modifica il Consiglio di Stato scrive parole chiare (anche a futura memoria)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Firenze.  
Contatto: [giovanni.tarlibarbieri@unifi.it](mailto:giovanni.tarlibarbieri@unifi.it)

### **1. L'antefatto: il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo attuativo dell'art. 11 della l. 117/2019**

Un recente parere della Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato su uno schema di decreto ministeriale<sup>1</sup> affronta rilevanti questioni relative alla natura degli allegati agli atti legislativi e alle loro modifiche.

In particolare, la Sezione è stata chiamata esprimersi su uno schema di decreto del Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali di modifica degli Allegati IV e VII del d.lgs. 18/2021, recante «Norme per la produzione e la commercializzazione dei materiali di moltiplicazione e delle piante da frutto e delle ortive in attuazione dell'articolo 11 della legge 4 ottobre 2019, n.117, per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/2031 e del regolamento (UE) 2017/625».

Per comprendere appieno il tessuto argomentativo del parere, occorre premettere che il d.lgs. 18/2021 è stato abilitato dall'art. 11 della l. 117/2019 (Legge di delegazione europea 2018) che ha autorizzato una vasta delega finalizzata ad adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2016/2031 e, limitatamente alla normativa nazionale sulla sanità delle piante, alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625, «nonché a raccogliere in appositi testi unici tutte le norme vigenti in materia di sementi e di materiali di moltiplicazione delle piante da frutto, delle ortive e dei materiali di moltiplicazione della vite, divise per settori omogenei, in coordinamento con le disposizioni del regolamento (UE) 2016/2031, relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante, e con le pertinenti disposizioni del regolamento (UE) 2017/625» (comma 1)<sup>2</sup>.

In effetti, tra i criteri della delega alcuni erano finalizzati proprio a consentire un'opera di razionalizzazione, attraverso decreti legislativi, di una normativa in precedenza "dispersa" in più atti normativi primari e anche, come si dirà, secondari (cfr. *infra*): tra questi: «adeguamento e semplificazione delle norme vigenti sulla base delle attuali conoscenze tecnico-scientifiche di settore» (comma 3, lett. *a*); «coordinamento delle disposizioni vigenti in materia, apportando le modifiche necessarie per garantirne la coerenza giuridica, logica e sistematica e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo» (lett. *b*); «risoluzione di eventuali incongruenze e antinomie tenendo conto

<sup>1</sup> Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza di Sezione del 21 giugno 2022, n.1083, rinvenibile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>2</sup> Come è stato evidenziato, si tratta di una delega assai rilevante: «I regolamenti (UE) 2016/2031 e 2017/625 hanno l'obiettivo, comune a più settori relativi alle produzioni vegetali, di contrastare l'ingresso e la diffusione dei parassiti nocivi per la salute delle piante e proteggere le produzioni vegetali, il patrimonio forestale, le superfici impiantate, gli ecosistemi naturali e la biodiversità nell'Unione»: Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza di Sezione del 1° dicembre 2020, n. 2025, cit., par. 2.

degli orientamenti giurisprudenziali consolidati (lett. *c*); «ricognizione e abrogazione espressa delle disposizioni nazionali oggetto di abrogazione tacita o implicita nonché di quelle che siano prive di effettivo contenuto normativo o comunque obsolete» (lett. *p*).

Poiché lo schema di decreto legislativo, in attuazione della delega, accorpava due decreti legislativi (d.lgs. 124/2010 e 124/2011) e tre decreti ministeriali (d.m. 14 aprile 1997, 6 dicembre 2016 e 19 marzo 2019 e le loro successive modifiche e integrazioni), aggiornandone il contenuto, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha richiesto al Consiglio di Stato di esprimere il parere ai sensi dell'art. 17-*bis* della l. 400/1988, sul presupposto cioè che si trattasse di un testo unico compilativo<sup>3</sup>. Ai sensi del comma 2 di tale articolo, lo schema di ciascun testo unico è deliberato dal Consiglio dei ministri, valutato il parere che il Consiglio di Stato deve esprimere entro quarantacinque giorni dalla richiesta.

Come è noto, la categoria dei testi unici compilativi è per più versi problematica<sup>4</sup> e, per una parte della dottrina, di dubbia utilità<sup>5</sup>, come si evince anche da alcuni dei contenuti dell'art. 17-*bis*, sopra richiamato<sup>6</sup>, che, forse non a caso, è andato incontro a una prassi deludente.

Sicuramente, alla base della scelta del Ministero sta la vicinanza tra alcuni dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 11 della l. 117/2019 e quelli di cui all'art. 17-*bis*, entrambi alludendo, rispettivamente, al «coordinamento delle disposizioni vigenti in materia, apportando le modifiche necessarie per garantirne la coerenza giuridica, logica e sistematica e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo» (art. 11, comma 3, lett. *b*, l. 117/2019) e al coordinamento formale delle disposizioni vigenti, «al fine di garantire la coerenza logica e sistematica della normativa» (art. 17-*bis*, comma 1, lett. *c*).

<sup>3</sup> Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza di Sezione del 1° dicembre 2020, n. 2025, rinvenibile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>4</sup> Sulla distinzione tra attività di mera compilazione e normazione, cfr., per tutti, C. ESPOSITO, *Testi unici*, in *Nuovo dig. it.*, vol. XVIII, Torino, Utet, 1940, pp. 181 ss.; E. CHELI, *Testo unico*, in *Nss. dig. it.*, vol. XIX, Torino, Utet, 1973, pp. 305 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*. II, 1. *Le fonti normative*, Padova, Cedam, 1984, p. 8; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 221 ss.

<sup>5</sup> Per tutti, A. MORRONE, *Sul riordino della legislazione*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Jovene, 2014, p. 141, secondo il quale i testi unici di cui all'art. 17-*bis* sarebbero «solo *ri-cognitivi* e, dunque, senza novazione della fonte; dotati, forse, solo di una efficacia direttiva sul piano dell'amministrazione, ma senza valore per l'interpretazione giudiziale».

<sup>6</sup> P. ZUDDAS, *I testi unici compilativi (di cui all'art. 17-*bis* della legge n. 400 del 1988) tra possibili "sconfinamenti" del Governo e auspicabili "recuperi" del ruolo delle Camere*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Napoli, Jovene, 2011, pp. 151 ss.

Tuttavia, persuasivamente il Consiglio di Stato ha negato che lo schema di decreto legislativo in esame fosse riconducibile a un testo unico compilativo, e ciò sia in ragione dei contenuti della delega, sia in ragione di quanto previsto dall'art. 17-*bis*, con riferimento alla procedura di adozione del testo unico.

Sul primo punto, il Consiglio di Stato ha osservato che la delega di cui all'art. 11 della l. 117/2019 è configurata in termini tali da consentire al decreto legislativo di apportare innovazioni alla normativa pregressa. Ed in effetti, come si evince dalla stessa relazione ministeriale di accompagnamento, lo schema di decreto legislativo ha un carattere composito, avendo l'obiettivo sia di adeguare la normativa nazionale alle disposizioni dei regolamenti dell'Unione europea sopra richiamati, sia di aggiornare la normativa di settore con l'abrogazione espressa delle disposizioni non più applicabili, di coordinare le disposizioni vigenti, nonché di rivedere la disciplina dei procedimenti amministrativi, al fine di ridurre i termini procedurali. Del resto, a un'opera di riordino anche innovativo allude l'art. 32 della l. 234/2012<sup>7</sup>, richiamato dall'art. 11 della l. 117/2019, ai sensi del quale «ai fini di un migliore coordinamento con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, sono introdotte le occorrenti modificazioni alle discipline stesse, anche attraverso il riassetto e la semplificazione normativi con l'indicazione esplicita delle norme abrogate, fatti salvi i procedimenti oggetto di semplificazione amministrativa ovvero le materie oggetto di delegificazione» (comma 1, lett. *b*).

Viceversa, l'art. 17-*bis* «non esige un'apposita norma di legge che conferisca al Governo la potestà di adottare testi unici compilativi, ma ha un effetto di carattere permanente, che consente al Governo di avvalersene ogni volta che ne ravvisi la necessità, previo parere del Consiglio di Stato e non prevede il parere delle Commissioni parlamentari competenti, né l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, richiesti invece nella norma di delegazione in questione, che peraltro non contempla il parere del Consiglio di Stato»<sup>8</sup>. Non solo, ma l'art. 17-*bis* prevede che il testo unico compilativo sia adottato nella forma del decreto del Presidente della Repubblica e non del decreto legislativo (che presuppone una previa disposizione di delega che, come detto, non è richiesta da tale articolo).

Sebbene non si tratti di un testo unico compilativo, tuttavia, il parere è stato comunque espresso, secondo quanto previsto dall'art. 14 del R.d. 1054/1924, che consente a ciascun Ministro una consultazione del Consiglio di Stato «sopra le proposte di legge e sugli affari di ogni natura».

<sup>7</sup> Tale disposizione reca l'indicazione di principi e criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea.

<sup>8</sup> Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza di Sezione del 1° dicembre 2020, n. 2025, cit., par. 4.1.

## 2. Il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto ministeriale di modifica di due allegati del d.lgs. 18/2021

Nel parere sullo schema di decreto legislativo il Consiglio di Stato ha criticato, e non a torto, il carattere assai dettagliato e tecnico di molte delle sue disposizioni; e ciò per la discutibile scelta di “legificare” contenuti in precedenza propri di meri decreti ministeriali «accentuando fenomeni di inflazione legislativa sovente denunciati»<sup>9</sup> e in evidente dissonanza con i principi e criteri direttivi della delega che alludono alla semplificazione e al coordinamento della normativa vigente. Anche per questo nel parere, da un lato, si è raccomandata una limitazione dei contenuti da inserire nel decreto legislativo, «attraverso un’attenta valutazione e selezione delle regole effettivamente meritevoli di assurgere a norme di rango primario»<sup>10</sup>, e il rinvio a successivi decreti ministeriali per la disciplina tecnica e di dettaglio.

Sulla modifica della normativa di dettaglio che comunque fosse mantenuta nel decreto legislativo e degli allegati dello stesso (che però il parere sembra assimilare ai decreti attuativi) il parere suggeriva l’inserimento nel decreto legislativo di un articolo *ad hoc* che sancisse «al fine di favorire la flessibilità del sistema [...] la possibilità di modifiche o integrazioni dei profili tecnici con decreti ministeriali»<sup>11</sup>: anche per questa sollecitazione, nel testo del d.lgs. 18/2021 è stato inserito l’art. 85 (rubricato «adeguamenti tecnici»), il quale prevede che un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da adottare ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentito il parere del Gruppo di lavoro permanente, stabilisca «le disposizioni di carattere tecnico in applicazione del presente decreto».

Sul punto, è da osservare che il suggerimento del Consiglio si pone in linea con la giurisprudenza costituzionale la quale ammette che un decreto legislativo possa autorizzare l’adozione di un regolamento<sup>12</sup> (ovvero un atto amministrativo di esecuzione, anche di carattere tecnico) «purché non sugli oggetti per cui la delega è stata conferita, sibbene su oggetti subordinati e consequenziali; non potendo il Governo “degradare” il potere attribuitogli, né eludere il

<sup>9</sup> Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza di Sezione del 1° dicembre 2020, n. 2025, cit., par. 4.3. Nel parere si ricorda che degli 86 articoli di cui consta lo schema qui in esame, ben 63 sono riproduttivi di articoli di decreti ministeriali.

<sup>10</sup> Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza di Sezione del 1° dicembre 2020, n. 2025, cit., par. 4.3.

<sup>11</sup> Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza di Sezione del 1° dicembre 2020, n. 2025, cit., *ivi*.

<sup>12</sup> Come del resto espressamente previsto dall’art. 17, comma 1, lett. *a*) e *b*), della legge n. 400 del 1988. Sulle problematiche relative alla previsione di delegificazioni in decreti legislativi sia consentito un rinvio al mio *Su un regolamento di delegificazione autorizzato da un decreto legislativo: dalla "centralità del Parlamento" alla "centralità del Governo" nella produzione normativa?*, in *Le Regioni* 1999, pp. 138 ss. e ai riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

termine previsto per il suo esercizio»<sup>13</sup>. In questo senso, del resto, già la sent. n. 79 del 1966 si era pronunciata su un decreto ministeriale abilitato da un decreto legislativo, precisando che «la legge di delegazione aveva dettato su questo punto già essa stessa norme sufficientemente precise circa i fini di questi organi consultivi, e circa gli enti che vi dovevano essere rappresentati, perché non rimanesse spazio se non per una normativa di tipo regolamentare»<sup>14</sup>.

Ciò detto, è proprio sulla base dell'art. 85 che il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha elaborato lo schema di decreto ministeriale recante modifiche degli allegati IV e VII del decreto legislativo.

In premessa, l'art. 85 presenta alcuni non irrilevanti dubbi interpretativi: in primo luogo, non appare chiaro se tale disposizione imponga la forma regolamentare per tutti i decreti ministeriali autorizzati dal d.lgs. 18/2021, in quanto applicativi e riconducibili a «disposizioni di carattere tecnico», ovvero se essa contenga, per così dire, un'autorizzazione di carattere generale ad adottare disposizioni di carattere tecnico, in quanto necessarie per l'applicazione della normativa primaria.

Prevedendo il ricorso alla fonte regolamentare, l'art. 85 presuppone che le disposizioni da adottare siano riconducibili a vere e proprie «regole tecniche», intese come quelle norme tecniche<sup>15</sup> connotate da precettività e, come tali, si impongono «ai soggetti che svolgono determinate attività o realizzano

<sup>13</sup> A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. giur. it.*, X, Roma agg. 1993, p. 10.

<sup>14</sup> Su tale pronuncia, L. PALADIN, *In tema di atti esecutivi delle riforme economico-sociali dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1966, pp. 1030 ss.

<sup>15</sup> A sua volta, le norme tecniche possono essere definite come «quelle prescrizioni che vengono elaborate generalmente sulla base dei principi desunti dalle c.d. "scienze esatte" o dalle arti che ne sono applicazione (come, ad esempio, le prescrizioni che individuano standards qualitativi o metodologie di rilevazione dati e/o di trattamento materiali)» (Corte cost., sent. 61/1997, *considerato in diritto*, n. 7). Sulle norme tecniche in generale, per tutti, A. PREDIERI, *Le norme tecniche nello Stato pluralista e prefederativo*, in *Il dir. econ.* 1996, pp. 251 ss.; N. AICARDI, *I sistemi di produzione delle regole tecniche ambientali nell'ordinamento italiano*, in G. CAIA (a cura di), *La normativa tecnica ambientale*, Milano, IPA, 1998, pp. 5 ss.; N. GRECO (a cura di), *Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi. Esemplicità della normazione tecnica ambientale*, Roma, Edistudio, 1999; F. ANCORA, *Normazione tecnica, certificazione di qualità e ordinamento giuridico*, Torino, Giappichelli, 2000; F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, Giuffrè, 2001; F. SPANTIGATI, *Il valore giuridico delle norme tecniche*, in *Jus* 2001, pp. 279 ss.; L. MONTANARI, *I poteri normativi degli organismi tecnico-scientifici*, in G. COMANDÈ, G. PONZANELLI (a cura di), *Scienza e diritto nel prisma del diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 445 ss.; M. GIGANTE, *Norma tecnica*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. CASSESE, IV, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 3806 ss.; S. GRASSI, M. CECCHETTI (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, Giuffrè, 2006; N. GRECO, *Le norme tecniche ambientali: una sonda per il nuovo diritto*, in *Studi parl. pol. cost.* 2006, pp. 7 ss.; A. ZEI, *Tecnica e diritto tra pubblico e privato*, Milano, Giuffrè, 2008; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

determinati impianti o prodotti»<sup>16</sup>. In quanto tali la loro inosservanza «dà luogo alle sanzioni previste dall'ordinamento per le violazioni del diritto»<sup>17</sup>.

Peraltro, come si dirà più oltre, il ricorso alla fonte regolamentare, senza apparenti eccezioni, costituisce una scelta infrequente, dato che in questo ambito più frequente è l'adozione di meri decreti ministeriali (cfr. *infra*).

Anticipando quanto si dirà più oltre, il Consiglio di Stato nel parere sullo schema di decreto ministeriale esclude che gli allegati al d.lgs. 18/2021 possano essere modificati con i regolamenti ministeriali autorizzati dall'art. 85 dello stesso.

Per comprendere il tessuto argomentativo del parere, è opportuno precisare che, in linea di principio, gli allegati, da intendersi come «parti fisicamente distinte dal testo normativo, ma esposte subito di seguito, con un proprio nome [...] e scritte o formulate nel modo che appare più appropriato all'oggetto specifico contenuto nell'allegato»<sup>18</sup>, fanno parte integrante e sostanziale dell'atto normativo, come correttamente affermato nel parere in commento; per cui, come è stato evidenziato, «ove non risulti espressamente il contrario dalla parte redatta in articoli, le determinazioni contenute negli allegati assumono anch'esse valore legislativo, e ciò anche nelle parti in cui contengono accertamenti tecnici, determinazioni discrezionali adottate sulla base di valutazioni scientifiche, o clausole contrattuali, espressione di autonomia che l'ordinamento recepisce conferendo ad esse efficacia legislativa»<sup>19</sup>.

In questo senso è anche la giurisprudenza costituzionale, puntualmente richiamata nel parere<sup>20</sup>.

Tutto ciò però non impedisce che, ove previsto dalla legge, gli allegati possano essere modificati con atti sub-legislativi anche per evitare una loro rapida obsolescenza<sup>21</sup>. Questa tecnica non è stata di per sé censurata dal giudice delle leggi che pure ha rinvenuto in essa «meglio che un metodo [...] un espediente [...] tutt'altro che inconsueto, anche se non certo irreprensibile sotto il profilo

<sup>16</sup> M. CECCHETTI, *Note introduttive allo studio delle normative tecniche nel sistema delle fonti a tutela dell'ambiente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 154; cfr. sul punto anche F. SALMONI, *Le norme tecniche*, cit., pp. 145 ss.

<sup>17</sup> V. ONIDA, *Il sistema delle fonti in materia ambientale, con particolare riferimento alla normativa tecnica*, in *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale (Atti del Convegno giuridico, Castel Ivano, 29-30 aprile 1994)*, Milano, Istituto per l'Ambiente, 1994, p. 68.

<sup>18</sup> G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998, p. 145. Similmente, si è osservato che il ricorso agli allegati di questo tipo ha come motivazioni l'esigenza di non inserire nell'articolato, che ha un andamento discorsivo, contenuti squisitamente tecnici e, altresì, l'esigenza di non appesantire il testo della legge con minuziose discipline tecniche proprie dell'attività disciplinata: R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 108.

<sup>19</sup> A.A. CERVATI, *In tema di allegati ad un atto legislativo e delegificazione di tabelle*, in *Giur. cost.* 1981, p. 1620.

<sup>20</sup> Così, in particolare, sentt. 127/1981; 178/2019; 152/2022.

<sup>21</sup> Così A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto*, cit., 132 e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

concettuale, che non può tuttavia essere dichiarato di per sé illegittimo e che, quindi, non rende a sua volta illegittimo l'atto con cui l'esecutivo modifica o integra quei dati», escludendo, in particolare, che la presenza di allegati in atti normativi primari e, contestualmente, l'autorizzazione alla loro modifica con atti sub-legislativi possa essere interpretata come «l'intenzione di riservare al legislatore materie che postulano valutazioni di carattere tecnico, e perciò logicamente, oltre che tradizionalmente, di pertinenza dell'esecutivo» (sent. 127/1981)<sup>22</sup>.

Secondo quanto si desume dal parere, la modifica degli allegati non può essere disposta in forza dell'art. 85 del d.lgs. 18/2021; se è vero, infatti, che gran parte delle regole tecniche applicative della normativa primaria è contenuta negli allegati, è altresì vero che tale disposizione non si riferisce testualmente alla modifica degli allegati stessi, parte integrante e sostanziale del decreto legislativo, ma a disposizioni «di carattere tecnico in applicazione del presente decreto»: in tal modo, secondo quanto si legge nel parere, l'art. 85 in questione non risulta «in sé sufficiente a sorreggere l'adozione delle misure proposte con i decreti ministeriali in esame»<sup>23</sup>.

### **3. La modifica degli allegati nel contesto degli adeguamenti tecnici e degli atti di esecuzione dell'Unione europea**

Il Consiglio di Stato correttamente suggerisce, ai fini di un intervento modificativo degli allegati (peraltro modesto nel caso dello schema di decreto ministeriale oggetto del parere, in quanto riferito a meri aggiornamenti a caratteristiche grafiche delle etichette e del documento di accompagnamento da apporre alle piante da frutto e i loro materiali di moltiplicazione, in conseguenza di normative sopravvenute dell'Unione europea – regolamento di esecuzione UE 2017/2313 e direttiva UE 2019/1813), il ricorso alla procedura di cui all'art. 36 della l. 234/2012, in materia di adeguamenti tecnici e atti di esecuzione dell'Unione europea. Ai sensi di tale disposizione, «alle norme dell'Unione europea non autonomamente applicabili, che modificano modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico di direttive già recepite nell'ordinamento nazionale, e agli atti di esecuzione non autonomamente applicabili, adottati dal Consiglio dell'Unione europea o dalla Commissione europea in esecuzione di atti dell'Unione europea già recepiti o già efficaci nell'ordinamento nazionale, è data attuazione, nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, con decreto del Ministro competente per materia, che ne dà

<sup>22</sup> *Considerato in diritto*, n. 3.

<sup>23</sup> Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza di Sezione del 21 giugno 2022, n. 1083, cit. (*considerato*, n. 1).



tempestiva comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei».

Nel parere si legge correttamente che tale disposizione non impone necessariamente il ricorso alla fonte regolamentare, come potrebbe avvenire nel caso di specie «trattandosi di norme ad elevato contenuto tecnico, suscettibili di aggiustamenti e di adattamenti anche frequenti, per i quali ben si può immaginare il ricorso ad atti non normativi oggetto di procedimenti di approvazione maggiormente semplificati»<sup>24</sup>. L'opzione per l'atto non normativo è fatta propria dal Consiglio di Stato, al punto di formulare in questo senso un auspicio «in termini generali, al di là ed oltre il provvedimento qui sottoposto al suo parere»<sup>25</sup>.

Come è noto, il tema degli adeguamenti tecnici alla normativa dell'Unione europea si è imposto fino dalla legge "Fabbri" (l. 183/1987), il cui art. 20 costituisce l'antecedente dell'attuale art. 36 della l. 234/2012<sup>26</sup>, che ha altresì precedenti formulati in termini simili prima nella l. 86/1989 e quindi nella l. 11/2005<sup>27</sup>.

Nonostante la successione di queste discipline generali (alle quali peraltro si affiancano discipline speciali sparse in una eterogenea pluralità di disposizioni), rimane sempre aperta la questione del ricorso al potere regolamentare, e dunque ad una delegificazione peraltro anomala rispetto a quella prevista dall'art. 17 della l. 400/1988<sup>28</sup>, ovvero a meri atti amministrativi generali.

Nella prassi non sono stati pochi i casi di ricorso agli atti amministrativi anche in presenza di contenuti che sembravano riconducibili alla sfera della

<sup>24</sup> Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza di Sezione del 21 giugno 2022, n. 1083, cit.

<sup>25</sup> Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza di Sezione del 21 giugno 2022, n. 1083, cit.

<sup>26</sup> Ai sensi di tale disposizione, infatti, «con decreti dei Ministri interessati sarà data attuazione alle direttive che saranno emanate dalla Comunità economica europea per le parti in cui modificchino modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico di altre direttive della Comunità economica europea già recepite nell'ordinamento nazionale».

<sup>27</sup> Sul quale sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione in via regolamentare delle direttive comunitarie nella L. n. 11/2005: "niente di nuovo sotto il sole"?*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, Plus, 2006, pp. 444 ss.

<sup>28</sup> Sul punto non appare implausibile la distinzione operata a livello dottrinale tra regolamenti delegati sostitutivi (o di delegificazione ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. 400/1988) e regolamenti delegati modificativi, finalizzati proprio ad «aggiornare periodicamente, sulla base di valutazioni di natura eminentemente tecnica, soltanto un *singolo* elemento, per quanto non secondario, di una fattispecie che, per il resto, è e rimane interamente disciplinato dalla legge autorizzante», i secondi potendo essere riconducibili a regolamenti ministeriali: G. PUCCINI, *La potestà regolamentare del Governo nell'esperienza italiana: osservazioni e spunti critici sugli sviluppi del dibattito scientifico*, in P. CARETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione. Profili comparatistici*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 231 ss.

normazione, con ciò alimentando quelle prassi di “fuga dal regolamento” denunciate a più riprese dalla dottrina<sup>29</sup>.

Non a caso, proprio a proposito degli atti amministrativi attuativi di obblighi comunitari (e tra questi quelli abilitati a derogare a singole disposizioni legislative o a modificare tabelle o allegati contenuti in fonti primarie), la Corte dei conti fino dal 1991 ha affermato che la loro funzione e le loro caratteristiche «non sembrano, invero, dissimili da quelle dei regolamenti, governativi o ministeriali, autorizzati a recepire altre direttive. Si dovrebbe ritenere, perciò, che il legislatore, nel consentire il recepimento mediante un atto denominato “amministrativo” ma a carattere astratto e generale, abbia sostanzialmente introdotto una nuova specie di regolamento, cui non si applica la disciplina stabilita dall’art. 17 della l. n. 400/88»<sup>30</sup>; disciplina, peraltro, sulla cui adeguatezza rispetto a contenuti di carattere eminentemente tecnico è lecito dubitare<sup>31</sup>.

In questo senso, il parere, nel caso «di norme ad elevato contenuto tecnico, suscettibili di aggiustamenti e di adattamenti anche frequenti», ritiene immaginabile «il ricorso ad atti non normativi oggetto di procedimenti di approvazione maggiormente semplificati»<sup>32</sup>; e ciò sia perché l’atto normativo finisce per dare luogo a una sorta di “congelamento” di previsioni destinate a essere aggiornate anche frequentemente alla luce di nuove acquisizioni tecnico-scientifiche, sia perché spesso le regole tecniche consistono in elenchi, tabelle, grafici la cui riconducibilità alla sfera della normazione non è pacifica: in questo senso, lo stesso parere del Consiglio di Stato in commento osserva che «ove si tratti, come sembra accadere nel caso in esame, di regole propriamente ed eminentemente tecniche, il ricorso alla fonte regolamentare può risultare eccessivo e inappropriato, potendo bastare, secondo il razionale assetto delle fonti, un atto amministrativo generale»<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Per tutti, U. DE SIERVO, *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell’art. 17 della legge n. 400 del 1988)*, in *Scritti per Mario Nigro*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 277 ss.; sulle diverse accezioni di questa locuzione, 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 questa *Rivista*, 2011, n. 3.

<sup>30</sup> Corte dei conti, Sez. riun., *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato – Esercizio finanziario 1991*, vol. I, Roma, 1992, p. 181.

<sup>31</sup> Spunti, in questo senso, in A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto*, cit.; del resto questa inadeguatezza era stata messa in evidenza dalla Corte dei conti fino dal 1990: Corte dei conti, Sez. riun., *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato – Esercizio finanziario 1990*, vol. I, Roma, 1991, 182. Non a caso, anche il decreto ministeriale oggetto del parere è stato adottato previo parere favorevole di due organismi consultivi tecnici (il “Gruppo di lavoro permanente per la protezione delle piante” e il “Comitato fitosanitario nazionale”).

<sup>32</sup> Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza di Sezione del 21 giugno 2022, n. 1083, cit.

<sup>33</sup> Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza di Sezione del 21 giugno 2022, n. 1083, cit.

In effetti, con particolare riferimento agli allegati, è noto che essi presentano una eterogenea varietà, che vede, oltre a rappresentazioni grafiche, tabelle, immagini, mere descrizioni, esemplificazioni, esortazioni<sup>34</sup>, anche testi che contengono vere e proprie proposizioni normative<sup>35</sup>.

Per questi motivi, in presenza di contenuti in parte normativi, in parte non normativi, il parere ammette il ricorso al regolamento («come il più contiene il meno»<sup>36</sup>).

Certo, anche con queste precisazioni, le zone grigie in questo ambito sono destinate a rimanere e con esse i connessi dubbi interpretativi, ma non vi è dubbio che il parere offre importanti elementi di chiarezza e costituisce un importante punto di riferimento anche per il futuro.

<sup>34</sup> Così, ad esempio, Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza di Sezione del 10 maggio 2022, n. 881, rinvenibile in *www.giustizia-amministrativa.it*, par. 4.

<sup>35</sup> Così, con riferimento al d.lgs. 18/2021, gli allegati II, III, V. Viene da chiedersi se, alla luce di questi contenuti, sia stata rispettata quella raccomandazione di buona tecnica legislativa che porterebbe a non inserire negli allegati disposizioni sostanziali collocabili nell'articolo: in questo senso, *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi. Manuale per le Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome con il supporto scientifico dell'osservatorio legislativo interregionale*, dicembre 2007, n. 50.

<sup>36</sup> Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza di Sezione del 21 giugno 2022, n. 1083, cit.