

Sandro Amorosino

*La regolamentazione europea dei cosmetici: un caso di studio  
per il diritto amministrativo dell'economia*

SOMMARIO: 1. La disciplina europea dei cosmetici: un caso interessante di studio per il diritto amministrativo dell'economia – 2. Il regime regolatorio europeo dei cosmetici – 3. I poteri d'intervento – 4. Poteri amministrativi

*1. La disciplina europea dei cosmetici: un caso interessante di studio per il diritto amministrativo dell'economia*

La disciplina europea dei cosmetici costituisce un caso interessante di studio per il diritto amministrativo dell'economia contemporaneo.

Presenta, infatti, *cinque* caratteri tipici di quest'ambito della scienza giuridica.

Il *primo*: la sua precettività è piena all'interno dell'UE, ma si deve confrontare con il *mercato globale* del settore, che la trascende; il mercato "sconfinato" – essendo l'incrocio di interessi e diritti nazionali molto difformi, tra di loro, e rispetto a quello europeo – la condiziona e ne limita la "presa sulla realtà". Ciò:

- a) da un lato la costringe a ricorrere a tecniche regolatorie difensive – *in primis* controlli all'importazione ed alla circolazione in Europa – a dichiarata tutela della salute/sicurezza dei consumatori ed – al contempo – a difesa delle quote di mercato dei produttori europei;
- b) dall'altro e – parallelamente – la obbliga a negoziazioni regolatorie nell'ambito dell'organizzazione mondiale del commercio (WTO), per disciplinare la (altrimenti incontrollata) concorrenza dei prodotti cosmetici extraeuropei, che sovente sono meno costosi, meno regolamentati e meno sicuri.

Da entrambe le angolazioni si verifica anche per i cosmetici – come in tanti altri casi – che la regolazione settoriale globale si appoggia ad altri sistemi regolatori<sup>1</sup>: dalla tutela della sicurezza dei consumatori, alla tutela degli animali, alla tutela dei marchi, etc.

<sup>1</sup>S. CASSESE, *Il diritto globale*, Einaudi, Torino 2009, p. 13.

La caratteristica giuridica essenziale della regolamentazione europea è l'essere espressione de la *puissance publique* delle istituzioni europee.

La caratteristica della regolamentazione globale è – come noto – di essere il prodotto di *accordi*, nel nostro caso “in ambiente WTO”, che si traducono in regole, presidiate da un organismo *lato sensu* pubblicistico<sup>2</sup>.

Il *secondo* connotato generale è che la regolamentazione europea dei cosmetici è uniforme dei diritti nazionali e non meramente armonizzante<sup>3</sup>, dunque a “presa diretta”, anche se diluita nel tempo (il Regolamento CE 1223/2009 è entrato in vigore solo nel 2013).

Per svolgere appieno la sua funzione di uniformazione il Regolamento 1223/2009 si integra *orizzontalmente*, mediante una serie di rinvii, con altre regolamentazioni per così dire trasversali (ad esempio: in materia di imballaggi, di etichette, di marchi, di smaltimento, ecc.).

La disciplina europea in materia è, poi, a *definizione/integrazione progressiva*; la funzione di adattamento progressivo è affidata alla Commissione europea in collaborazione con vari Comitati come il Comitato Scientifico per la Sicurezza dei Consumatori, per aggiornarla e modificarla in relazione a nuovi sviluppi tecnologici (anche sotto questo profilo vi sono forti analogie con quanto accade nelle regolazioni di altre attività economiche, ad esempio in materia di telecomunicazioni)<sup>4</sup>.

Il *terzo* elemento di caratterizzazione strutturale è il *bilanciamento* tra principi e *interazione* tra poteri ed istituti.

Il *bilanciamento* è avvenuto tra tre principi della “costituzione economica europea”:

- la promozione di un mercato interno uniforme e, quindi, aperto e concorrenziale;
- la tutela dei consumatori e degli animali<sup>5</sup>;
- l'applicazione, in alcuni casi, del principio di precauzione (vedi *infra*).

L'*interazione* o, se si vuole, l'intreccio è tra *poteri* ed *istituti* amministrativistici (controlli sui prodotti cosmetici posti in vendita e sull'importazione, distribuzione: tracciabilità della circolazione) e *poteri privati* ed istituti civilistici (modelli contrattuali specifici relativi alla distribuzione e vendita; regimi di responsabilità contrattuale ed extracontrattuale; strumenti di

---

<sup>2</sup> S. CASSESE, *Chi governa il mondo*, Il Mulino, Bologna 2013, p. 40.

<sup>3</sup> Vedi G. BENACCHIO, *Il diritto europeo dei cosmetici: dalla armonizzazione all'uniformazione delle regole*, *infra*, p. 31.

<sup>4</sup> Piace ricordare G. LOMBARDI, *In tema di art. 11 della Carta europea* in AA.VV., *Le regole europee per la comunicazione*, a cura di S. Amorosino, A. Alessi, Giuffrè, Milano 2003.

<sup>5</sup> Vedi F. RESCIGNO, *Il divieto degli animal testing cosmetici: un passo avanti verso la soggettività animale?*, *infra*, p. 43.

tutela giurisdizionale).

È da sottolineare che i due versanti si sostengono – per così dire – a vicenda, con una sinergia di *public* e *private enforcement* della regolamentazione<sup>6</sup>.

È appena il caso di ricordare che la compresenza, e coesistenzialità, di “componentistiche” di diritto pubblico/amministrativo e civile/commerciale costituisce il “d.n.a.” del diritto dell’economia contemporaneo<sup>7</sup>, tanto che vi sono ormai manuali integrati della materia<sup>8</sup>.

E la compresenza si estende anche al versante dei rimedi e delle tutele, come accade in altre materie e settori di rilevanza economica (ad esempio: la disciplina dei vini DOC).

Abbiamo, quindi, un concorso di tutele giurisdizionali e di procedure contenziose: antitrust, amministrative, civili e penali.

Il *quarto* carattere generale del diritto dei cosmetici è di essere a *determinante connotazione tecnico – scientifica* (altro elemento comune a quasi tutti i settori di disciplina delle attività economiche: banche, assicurazioni, intermediari finanziari, urbanistica, infrastrutture, commercio, telecomunicazioni, energia, sanità, trasporti, produzioni alimentari, ecc.).

In tutti questi campi la *determinante tecnica* condiziona, e conforma, le regolamentazioni e, più ampiamente, le regolazioni<sup>9</sup> (delle quali le regolamentazioni sono una, pur variegatissima, *species*).

Nel caso della disciplina dei cosmetici questo dato è vistoso: negli Allegati al Regolamento 1223/2009 troviamo: una disciplina analitica della struttura della “Relazione (tecnica) sulla sicurezza del prodotto” (ALL. I°); un elenco di 1328 sostanze e miscele il cui uso è vietato nei cosmetici (ALL. II°); un elenco di 256 sostanze ammesse, con vari tipi di limitazioni (ALL. III°); un elenco di 153 coloranti ammessi (ALL. IV°), di 57 conservanti autorizzati (ALL. V°), di 28 filtri UV autorizzati (ALL. VI°), ecc.

Tutti con definizioni, preamboli, codicilli, specificazioni, eccezioni, deroghe, eccetera.

Anche per chi non conosce il settore è facile intuire gli interessi sottostanti alle valutazioni a base tecnico-scientifica poi “giuridicizzate” negli

<sup>6</sup> Vedi il saggio di M.C. PAGLIETTI, *Cosmetics law e tutela del consumatore. La disciplina dei cosmetici tra persona e mercato, soluzioni contrattuali e aquiliane*, in «Dir. Merc. Tecn.», 2013, p. 133.

<sup>7</sup> Sia consentito il rinvio a S. AMOROSINO, *Diritto dell’economia, pubblico e privato*, Casa Editrice La Sapienza, Roma 2012.

<sup>8</sup> E. PICOZZA, V. RICCIUTO, *Diritto dell’economia*, Giappichelli, Torino 2013, p. 2 ss., che dedica una parte anche al *Diritto processuale dell’economia*, a cura di E. Picozza e L. Cappello.

<sup>9</sup> Vedi per tutti N. RANGONE, voce *Regolamentazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. V, Milano, Giuffrè 2006, p. 5057.

elenchi del Regolamento.

Il *quinto* connotato saliente è una certa *mobilità dei confini definitivi* dell'oggetto, i cosmetici, e discende in linea logica dal quarto, in quanto è la risultante delle innovazioni scientifico-tecnologiche ed è specialmente riferibile ad alcuni cosmetici di ultima generazione, i quali sono *borderline* con i farmaci, sia perché sono frutto di ricerche su ormoni, d.n.a., staminali o sono composti da nanomateriali, sia – correlativamente – per l'impatto che il loro uso può avere, anche in via permanente, sulla salute (impatto in molti casi sconosciuto).

Anche in questo caso si tratta di una vicenda ricorrente nel diritto delle attività economiche: si pensi – ad esempio – agli incerti confini tra prodotti assicurativi e finanziari; alla vigilanza del Ministero dell'Economia sulle fondazioni private che partecipano al capitale di banche o che sono semplicemente di origine bancaria, anche se hanno dismesso le partecipazioni bancarie; alle diverse configurazioni merceologiche che assumono, nei processi di trasformazione, i prodotti agroalimentari<sup>10</sup>. Nel caso dei cosmetici la regolamentazione è, per così dire, all'inseguimento permanente delle innovazioni scientifico-tecnologiche.

A questi ultimi due connotati si collegano, nel diritto dei cosmetici, altri due concetti giuridici di diffusa applicazione nella regolazione di molte attività economiche, quello di *rischio*, in alcuni casi non prevedibile o misurabile, e quello, correlato, di *precauzione*<sup>11</sup>.

I primi due caratteri strutturali soprarichiamati – la “dialettica” tra la regolazione europea ed il mercato mondiale dei cosmetici e la funzione uniformatrice del Regolamento del 2009 – sono ampiamente noti, perché sono comuni alle discipline di molti settori di attività economiche rilevanti per il diritto amministrativo.

Ci si sofferma quindi, brevemente, sugli altri tre connotati essenziali.

## 2. Il regime regolatorio europeo dei cosmetici

Il *regime regolatorio* europeo dei cosmetici si fonda su due pilastri: la regolamentazione amministrativa e la responsabilità civile, che concorrono, in modo complementare, a rendere efficace ed effettiva l'intera disciplina.

Ai fini della modulazione di entrambi i versanti, quello amministra-

---

<sup>10</sup> In tema vedi L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZOLI, *Compendio di diritto alimentare*, Cedam, Padova 2013.

<sup>11</sup> Vedi, anche per i profili di teoria generale, M. PASSALACQUA, *Diritto del rischio nei mercati finanziari: prevenzione precauzione ed emergenza*, Cedam, Padova 2012, p. 59.

tivistico e quello civilistico, il presupposto condizionante è la definizione stessa di cosmetico.

È una definizione che acquista nitore “per differenza” dalla definizione di farmaco<sup>12</sup>, che ha costituito l’archetipo da cui distanziarsi.

La definizione data dal Regolamento, in realtà, non è tale in senso giuridico, ma è un’elencazione<sup>13</sup> di tutti i tipi di cosmetici e delle varie loro modalità di impiego.

I minimi comuni denominatori di tutti i cosmetici sono: l’applicazione esterna, sulla pelle e sulle mucose, e la non terapeuticità.

Dalla differenziazione dell’oggetto (rispetto ai farmaci) discende la diversità del regime amministrativo, ma anche la peculiarità del regime delle responsabilità, contrattuali ed extracontrattuali.

Il regime amministrativo<sup>14</sup> non si fonda, come per i farmaci, sul controllo scientifico preventivo, sull’autorizzazione all’immissione in commercio, sulla circolazione controllata e sulla vendita selettiva.

- Il modello regolatorio è del tutto diverso ed è incentrato su tre pilastri:
- la *conformità* dei cosmetici alle regole, giuridiche e tecniche, che riguardano la loro produzione ed il loro contenuto e, in certa misura, la distribuzione;
  - la *notificazione* del prodotto da immettere sul mercato alla Commissione europea e, più in generale, l’*informazione* corretta e particolareggiata al mercato, in particolare ai consumatori;
  - la responsabilità, ai fini dei rapporti amministrativi e dei rapporti civili, del produttore/importatore (la “*persona responsabile*”, fisica o giuridica, di cui al Regolamento).

<sup>12</sup> Definizione, com’è noto, incentrata sugli effetti terapeutici; vedi, per tutti, M. GOLA, voce *Farmaci e farmacie*, in *Dizionario di diritto amministrativo*, a cura di M. Clarich, G. Fonderico, Il Sole 24 Ore, Milano 2007, p. 1 ss. Anche per i farmaci, com’è noto, la regolamentazione europea è ormai assorbente: vedi M. GNES, voce *Farmaci* in *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, II, dir. M.P. Chiti, G. Greco, Giuffrè, Milano 2007, p. 1076.

<sup>13</sup> Sulla differenza tra definizioni giuridiche e descrizioni/elencazioni vedi M.S. GIANNINI, S. AMOROSINO, *Commento all’art. 1* in AA.VV. *Commentario al Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, a cura di F. Capriglione, vol. I, Cedam, Padova 2012, p. 7.

<sup>14</sup> In questa sede si concentra l’attenzione sul versante pubblicistico, ma anche il versante civilistico è stato approfondito: C. CAMARDI, *La distribuzione vigilata dei cosmetici nel mercato unico. Aspetti contrattuali*, *infra* p. 59; S. WHITTAKER, *Product liability, «putting the product into circulation» and corporate structure*; F. CAFAGGI, “*Supply chains*” e *distribuzione della responsabilità nel regolamento 1223/2009*; per i profili di tutela del consumatore vedi F. MACARIO, *Profili consumeristici della regolazione dei cosmetici*, *infra* p. 105; O. GOUT, *La responsabilité du fait des produits cosmétiques*, *infra* p. 117 e M.C. PAGLIETTI, *Le controversie e la loro risoluzione*, *infra* p. 129 (tutte relazioni al Convegno “Il diritto dei cosmetici”, cit.).

Schematizzando al massimo: il produttore deve garantire la piena conformità del cosmetico a tutte le regole, giuridiche e tecniche, relative alla sua composizione, fabbricazione e conservabilità, nel momento in cui il cosmetico stesso viene, mediante la notificazione, *giuridicamente* immesso – con tutta la documentazione prescritta – nell’ordinamento amministrativo europeo (gestito, in materia, dalla Commissione europea, che gira la notifica alle Autorità competenti dei paesi in cui verrà commercializzato) e – *materialmente* – nel mercato unico del settore.

L’onere informativo è *multilaterale* e *multiforme*:

- sotto il primo profilo perché, in forza del principio di collaborazione, la Commissione europea e le autorità nazionali competenti si devono scambiare i *dossier* relativi ai prodotti;
- sotto il secondo profilo perché, a cominciare dal produttore, tutti gli attori della filiera – importatori, distributori e venditori al dettaglio – devono informare compiutamente i rispettivi contraenti, in particolare i consumatori, dichiarando (*claims*) le caratteristiche, i contenuti e gli effetti dei prodotti immessi nel mercato.

Il produttore è il centro di imputazione di una tripla, articolata responsabilità.

Esso risponde nei confronti: dei pubblici poteri (in ordine alla composizione e agli effetti del prodotto ed alla veridicità e completezza delle verifiche preventive compiute prima dell’immissione in commercio); degli operatori del mercato (la filiera) e dei consumatori. Produttori, importatori e distributori hanno obblighi di collaborazione, anche preventivi, con le autorità amministrative.

Contrariamente a quanto accade per i farmaci la disciplina della circolazione non è selettiva (la circolazione e la vendita sono libere), ma si fonda sulla integrale *tracciabilità* dei prodotti – dall’immissione sul mercato, alla distribuzione, alla vendita al minuto – in modo che siano immediatamente individuabili gli anelli della catena di fornitura nei quali si verificano anomalie, ed i soggetti che possono essere, sotto vari profili, corresponsabili del mancato rispetto dei rispettivi obblighi (ad esempio: di conservazione).

In questo quadro l’obbligo, e quindi la responsabilità primaria del produttore/importatore è garantire l’innocuità del cosmetico per la sicurezza umana.

Lo strumento tecnico è la «Relazione sulla sicurezza», ch’è disciplinata minutamente dal Regolamento europeo quanto alle finalità, alla qualificazione degli autori, alle procedure tecniche di verifica dei prodotti e di valutazione dei risultati. La Relazione deve comprovare la rispondenza del cosmetico alle regole giuridiche ed ai requisiti tecnico/scientifici. È stato

inoltre pubblicato il testo delle «Linee Guida» relative alla struttura ed elaborazione della Relazione.

La Relazione, assieme all'altra documentazione informativa, consente, sia ai fini amministrativistici che civilistici, di verificare il contenuto e gli effetti dichiarati del prodotto.

In sintesi: non vi è – come per i farmaci – l'autorizzazione alla produzione ed alla commercializzazione, ma un meccanismo di certezza ed informazione pubblica molto puntuale, in ordine al prodotto immesso sul mercato, incentrato sulla notificazione alla Commissione (il quale deve contenere tutti i dati identificativi rilevanti: categoria, nome, composizione chimica, ecc.).

Una disciplina peculiare è dettata per i cosmetici contenenti *nanomateriali*, dei quali in molti casi non sono accertati o misurabili i potenziali rischi e cui, dunque, si applica il *principio di precauzione*, il quale «in tema di tutela della salute umana ... assurge addirittura a parametro di costituzionalità delle disposizioni di legge ordinaria mercè l'inclusione nell'ambito dell'art. 191 del Trattato CE» (Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 6612/2011). E – come s'è detto – in funzione di tali loro caratteristiche la stessa regolamentazione che li riguarda è di tipo aperto, suscettibile di modifiche ed integrazioni.

Inoltre, in applicazione del principio di prevenzione, la notifica dei prodotti contenenti nanomateriali deve contenere una serie di informazioni aggiuntive, relative alla loro sicurezza e soprattutto va presentata sei mesi prima dell'immissione sul mercato (eccezione alla regola generale che fa coincidere temporalmente notifica ed immissione).

### 3. I poteri d'intervento

I poteri d'intervento pubblici ma anche privati, sono – dunque – non preventivi, ma successivi e sono poteri di tutela *nel* mercato e non di conformazione *del* mercato.

Ciò premesso i poteri amministrativi sono configurabili come poteri di vigilanza (in quanto sono permanenti e non episodici), che possono essere suddivisi in vigilanza *regolamentare*, *informativa*, *operativa* (anche mediante analisi della composizione e degli effetti del cosmetico), *correttiva* (mediante l'imposizione di modifiche alla composizione e/o alla presentazione del prodotto, ove sia carente o decettiva) e *repressiva* (con l'irrogazione di sanzioni, sino all'esclusione dal mercato).

È agevole notare una certa analogia con l'archetipo delle vigilanze

amministrative, quella della Banca d'Italia sulle banche.

E l'analogia può estendersi anche alla circolarità delle informazioni ed alla collaborazione tra autorità europee e nazionali. In campo bancario tra le banche centrali dei paesi membri e la BCE (nel nuovo sistema di vigilanza dell'Unione Bancaria Europea)<sup>15</sup> e in materia di cosmetici tra la Commissione europea e le autorità nazionali competenti (in Italia il Ministero della Salute).

Vediamo rapidamente i cinque tipi di attività in cui si articola la vigilanza ministeriale<sup>16</sup>.

In primo luogo – essendo il Regolamento *self-executing* – non sono previste normative nazionali “sostanziali” di recepimento, ma solo la definizione delle competenze attuative.

L'art. 5 della legge 6 agosto 2013, n. 97 ha, in proposito, disposto che «con decreto del Ministero della Salute, sentita la conferenza Stato Regioni si provvede alla regolamentazione delle procedure di controllo del mercato interno dei prodotti cosmetici degli operatori e delle buone pratiche di fabbricazione».

La regolamentazione ministeriale è ordinata alla *organizzazione* dell'attività di vigilanza; si può, quindi, parlare di funzione regolamentare di vigilanza (*breviter*: vigilanza regolamentare); inoltre – ai sensi del successivo comma 6 dell'art. 16 – con il medesimo DM sono definiti gli adempimenti e le comunicazioni cui sono tenuti gli operatori del settore, sempre in funzione della vigilanza.

Il DM ha dunque una duplice funzione: *organizzatoria* delle procedure amministrative e tecniche di controllo e propriamente *prescrittiva* di comportamenti per gli operatori.

Inoltre – ad ulteriore conferma dell'intreccio tra regole tecniche e regole giuridiche – il DM definisce le procedure per controllare il rispetto delle «buone pratiche di fabbricazione» (che sono “codificate” in disciplinari tecnici, definiti a livello europeo).

È da sottolineare, poi, che accanto alla regolamentazione delle procedure e dei metodi di controllo il Ministero deve definire (comma 3 dell'art. 16) i piani pluriennali di vigilanza, dunque la programmazione interna dei controlli stessi.

Più rapidi possono essere i riferimenti agli altri tipi di vigilanze.

Quella *informativa* trova il suo fondamento nei particolareggiati

---

<sup>15</sup> Vedi F. CAPRIGLIONE, *L'Unione Bancaria Europea. Una sfida per un'Europa più unita*, Utet, Torino 2013.

<sup>16</sup> Vedi M. MARLETTA, *Il ruolo dei soggetti pubblici*, relazione al Convegno “Il diritto dei cosmetici” cit.

obblighi informativi posti dal Regolamento a carico degli operatori, cui si aggiunge l'obbligo di adempiere a tutte le specifiche richieste informative che vengano da parte del Ministero.

*Vigilanza operativa.* Il Ministero, anche avvalendosi delle Regioni e delle Province autonome, procede al controllo diretto tramite la documentazione informativa del prodotto e, ove necessario, mediante test fisici e di laboratorio e vigila sul rispetto dei principi delle «Buone Prassi di Fabbricazione».

All'esito delle verifiche può prescrivere modifiche del prodotto – al fine di renderlo idoneo all'uso specifico e conforme alle buone prassi di fabbricazione – e del contenuto delle informazioni (*vigilanza correttiva*).

Infine il Ministero procede all'irrogazione delle sanzioni per le violazioni eventualmente riscontrate. In materia il Ministero della Salute ha predisposto uno schema di decreto legislativo, in corso di approvazione, per commisurare le sanzioni alla specifica materia.

È da sottolineare che i principi cui devono attenersi le autorità competenti degli Stati membri nei procedimenti amministrativi di vigilanza – informativa, operativa, correttiva e sanzionatoria – sono enunciati, o almeno impliciti, nel Regolamento 1223/2009:

- i controlli devono essere realizzati su scala adeguata e riguardare i prodotti e gli operatori, verificando la documentazione informativa ed mediante accertamenti diretti ed il rispetto delle «buone prassi di Fabbricazione» (art. 22 Reg.);
- è implicito, ma pacifico, che alle verifiche possa seguire – ove siano emersi profili di non conformità – l'adozione, da parte dell'autorità competente, di misure correttive relative ai prodotti, alle informazioni (in senso ampio), alle varie fasi di circolazione nel mercato;
- infine le sanzioni devono essere «effettive, proporzionate e dissuasive» (art. 37 Reg.).

#### 4. *Poteri amministrativi*

Il fatto che gli aspetti tecnico/scientifici siano determinanti nell'ambito della disciplina di settore si riflette in modo diretto sulla configurazione dei poteri amministrativi in materia.

Poiché i presupposti degli interventi pubblici in materia sono accertamenti e valutazioni tecniche ne deriva che le decisioni amministrative ne risultano fortemente condizionate, e che – simmetricamente – si riduce lo spazio di discrezionalità tradizionalmente qualificata come amministrativa.

Come è stato esattamente notato<sup>17</sup> «la pervasività della tecnica ha prodotto due effetti concorrenti: a) fa sì che i casi statisticamente ascrivibili all'ambito della discrezionalità tecnica siano aumentati in modo impressionante rispetto a quelli ascrivibili alla discrezionalità amministrativa pura; b) fa sì che la linea di confine tra opinabilità (prerogativa della discrezionalità tecnica) e opportunità (prerogativa del merito) divenga sempre più impalpabile». La riportata considerazione generale si attaglia perfettamente alla materia in esame.

Sta di fatto che la “tecnicizzazione” delle regole coincide con un’espansione ed infittimento delle *griglie di precetti* diretti agli operatori del settore e, per alcuni profili (specie procedurali ma anche di vincolo delle scelte), anche alle amministrazioni preposte alla tutela di interessi a protezione necessaria quali sono la sicurezza dei consumatori, la correttezza commerciale, il rispetto per gli animali.

La disciplina dei cosmetici è – dunque – uno dei casi in cui il nuovo diritto amministrativo si caratterizza per una *over regulation* che ingabbia l’elemento tipico del potere esecutivo: la discrezionalità<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Vedi F. CINTIOLI, voce *Discrezionalità tecnica (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del Diritto* –, Annali 2, Tomo II, Giuffrè, Milano 2008, p. 484.

<sup>18</sup> F. MERUSI, *La legalità amministrativa*, Il Mulino, Bologna 2012, p. 25.