

Valerio Sarcone

LA DIRETTIVA AMMINISTRATIVA
QUALE ATTO DI CONFORMAZIONE
DELL'ESERCIZIO DEL POTERE
PUBBLICO

Prefazione di Gennaro Terracciano

Eurilink

CAPITOLO I

LO STUDIO DELLA «DIRETTIVA AMMINISTRATIVA» ANALISI PRELIMINARE

SOMMARIO: 1.1. Premessa metodologica. – 1.2. Le finalità della ricerca.

1. *Premessa metodologica.*

La direttiva amministrativa rientra in quella categoria di atti riconducibili all'esercizio di un pubblico potere che, nel tempo, non è stato possibile classificare con una precisione tale da poter fornire una tassonomia adeguata delle diverse tipologie dell'atto medesimo.

Lo studio della direttive amministrative implica la necessità di affrontare, anche solo in misura liminale, alcune teorie generali del diritto costituzionale ed amministrativo storicamente caratterizzanti la scienza giuridica¹.

¹ Cfr. E. CATELANI, *Contributo allo studio della direttive interorganiche*, Torino, 1999, p. 6, dove emerge come le direttive siano oggetto di riflessione dottrinarie da almeno un secolo, pur con risultati non sempre soddisfacenti, tanto che le nozioni di direttiva e di direzione sono state definite tra le meno “limpide” del nostro ordinamento [Così R. BIN, *Atti normative e norme programmatiche*, Milano, 1988, p. 10]. I vari studi sull'argomento hanno sottolineato, infatti, la difficoltà di individuarne un concetto ben preciso anche a causa della pluralità di atti che si vogliono ricomprendere in tale nozione.

Lo stesso termine «direttiva»² evoca nello studioso suggestioni che possono interessare tanto il profilo più prettamente «politologico» del termine, ovvero quello concernente la determinazione dell'indirizzo politico da parte dei soggetti cui l'ordinamento riconosce tale potere, quanto un'accezione più «amministrativistica», che si riconduce alla delimitazione, per mezzo di atti di indirizzo e coordinamento, della discrezionalità di organi dell'amministrazione da parte di altri organi ad essi superiori (in senso gerarchico, prima, o esclusivamente funzionale, adesso)³.

Già queste poche righe racchiudono la difficoltà di presentare sinteticamente i risultati di un'analisi che ha reso necessario «sistematizzare» l'approfondimento in ordine alla definizione dell'istituto *de quo*, percorrendo un *iter* logico che è iniziato dalla necessaria chiarificazione dei contesti della pubblica amministrazione all'interno dei quali viene in rilievo la nozione di «direttiva», prima nella sua accezione più ampia (in relazione al suo utilizzo nel generale ambito del diritto pubblico), per poi giungere sino alla più specifica enucleazione degli atti costituenti, formalmente e sostanzialmente, «direttive amministrative».

La propedeutica conoscenza delle figure di direttiva distinte da quelle amministrative, quali le direttive costituzionali, quelle politiche e quelle parlamentari (che in questa sede saranno, però, accennate solo come elementi di comparazione utili ad una maggiore definizione

² G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Parigi, 1987, ult. ed. 2004, per direttiva, nel diritto amministrativo, intende la «norme par la quelle une autorité disposant d'un pouvoir d'appréciation se fixe à elle-même, ou prescrit à une autre autorité une ligne de conduite dans l'exercice de ce pouvoir», ovvero la norma (intesa in senso lato) a mezzo della quale un'autorità dispone di un potere di preventivo apprezzamento (inteso come autolimita) della propria attività, o che esercita nei confronti di un'altra autorità per dettarne la linea di condotta nell'esercizio dei propri poteri.

³ Sostiene F. ROVERSI MONACO, *Indirizzo delle partecipazioni statali e prospettive di riforma*, in *Scritti in memoria di Vittorio Bachelet*, vol. III, Milano, 1987, p. 475, che lo studio della direttiva è nato con riferimento al Ministero delle partecipazioni statali. L'affermazione è solo parzialmente condivisibile, poiché se è vero che l'inizio dell'utilizzo «moderno» dell'istituto in parola può farsi risalire a tale periodo, è altrettanto innegabile che le direttive amministrative siano state oggetto di studio, come si vedrà *infra*, fin dai primi anni del '900.

dell'atto amministrativo oggetto di studio), si pone quale indispensabile misura utile alla delimitazione del campo di indagine entro cui tratteggiare un concetto quanto più possibilmente chiaro e coerente di «direttiva amministrativa»⁴.

Al fine di definire al meglio le caratteristiche proprie delle direttive amministrative è stato necessario, in primo luogo, evidenziare quali sono i rapporti giuridici entro i quali l'atto in questione viene in rilievo, per apprezzarne la versatilità e sottolineare come esso possa ricorrere tanto nei rapporti gerarchici in senso stretto (ipotesi ormai marginale), quanto in quelli di direzione, indirizzo e coordinamento che connotano le relazioni che si fondano su di una distinzione "funzionale" delle competenze dei diversi organi dell'Amministrazione.

Si è, dunque, scelto di individuare, innanzitutto, nell'esercizio di quali poteri da parte degli organi pubblici è possibile rinvenire l'emanazione di direttive, e solo successivamente si è passati ad enucleare le caratteristiche degli «atti direttivi», al fine di tentare di trovare un minimo comune denominatore che possa consentire la tipizzazione della «direttiva amministrativa», nonché di verificare la potenziale rilevanza e incidenza di essa all'interno dell'ordinamento giuridico⁵.

⁴ Ciò è vero sicuramente per l'ordinamento italiano, mentre in altri contesti, come quello tedesco, la direttiva amministrativa non può considerarsi la naturale traduzione o adattamento delle direttive costituzionali o di quelle politiche, atteso il fatto che la nozione è ben definita dall'ordinamento e tende sostanzialmente a coincidere con quella di regolamento (G. SCIULLO, *La direttiva nell'ordinamento amministrativo*, Milano, 1993, p. 40-41 e ID., *Tre variazioni in tema di direttiva amministrativa*, in *Jus*, 1990, p. 343). Peraltro, nella prima *op. cit.*, p. 162, l'A. addivene alla conclusione che «il parallelismo suggerito fra direttiva amministrativa – in quanto atto di eterolimitazione – e le leggi (o norme) direttive soffre di un non adeguato approfondimento della valenza riconoscibile al termine principale del raffronto», poiché le «direttive» contenute in norme programmatiche o in leggi delega o di piano «si ritengono fornite di effetti cogenti in senso stretto, anche se talora peculiari».

⁵ Non è mancato chi ha inserito atti di direttiva all'interno della categoria di quegli atti amministrativi c.d. «fonti del diritto obiettivo», ovvero quelli riferibili a «quell'attività (che realizza la funzione) di produzione delle fonti di diritto obiettivo [che] consiste nel dettare le regole (qualunque ne sia l'oggetto) in base alle quali si ordina e disciplina un determinato assetto di convivenza», così G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'atto amministrativo fonte del diritto obiettivo*, Napoli, 2003, p. 62.

1.2. *Le finalità della ricerca.*

Attraverso l'esercizio di un potere direttivo un soggetto si prefigge lo scopo di conformare l'attività di un altro soggetto, attraverso l'emanazione di un atto che costituisce espressione di tale potere.

H.A. Simon, nella sua nota analisi del comportamento amministrativo, notava come le decisioni adottate che comportano la scelta di obiettivi finali debbano essere considerate «giudizi di valore», al contrario di quelle orientate alla concreta realizzazione di tali fini, che vanno indicate come «giudizi di fatto»⁶. Le direttive, in effetti, comportano scelte orientate alla determinazione di fini e obiettivi che i destinatari dovranno perseguire attraverso un'autonoma scelta dei mezzi⁷.

La vincolatività del precetto direttivo può, inoltre, essere più o meno stringente, atteso il fatto che, in linea di massima, gli stessi destinatari dell'atto possono discostarsi dalle prescrizioni imposte per mezzo delle direttive adducendo adeguate motivazioni.

L'A. precisa che «la categoria della atto amministrativo fonte del diritto obiettivo, che si propone, si presenta come ragionevole e utile, perché – a prescindere che si definisca (dovendosi, peraltro, pervenire ad un difficile accordo) la 'normatività' (e la 'giuridicità') di un atto -, quel che rileva, ai fini della sua sottoposizione ad un particolare regime giuridico, è che esso abbia vocazione/capacità regolativa della società, che i suoi elementi costitutivi (oggetto, contenuto e finalità) siano, di volta in volta, riconosciuti tali da qualificarlo come disciplinativo di un determinato assetto di convivenza» (Ibidem, p. 137).

⁶ H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, New York, 1947, trad. it. con introduzione di V. Mortara, Bologna, 1989, p. 47-48.

⁷ G. SCIULLO, *La direttiva nell'ordinamento amministrativo*, cit., p. 23, nel riprendere le voci del N. ZINGARELLI, *Vocabolario della lingua italiana*, Bologna, 1986, p. 564 e del S. BATTAGLIA, *Grande dizionario della lingua italiana*, vol. IV, Torino, 1966, p. 533, definisce il significato del termine «direttiva» come una «disposizione generale che fissa gli obiettivi di fondo di un'attività privata o pubblica, lasciando però una certa libertà di scelta relativamente ai modi, ai mezzi e ai tempi migliori per realizzarla», ovvero «una linea di condotta, un indirizzo politico od orientamento di fondo» o, ancora, «una regola di condotta che prescrive il fine da raggiungere, ma lascia un margine di discrezionalità nella scelta dei mezzi, dei modi e dei tempi più opportuni per il conseguimento».

La teoria generale del diritto conosce diverse interpretazioni del termine direttiva⁸, ma è in particolare nel diritto costituzionale che la nozione ha avuto maggior rilievo, ed è da tale ramo della scienza giuridica che si può risalire per indagare sui "natali" della direttiva amministrativa. In tale contesto, si rileva l'esistenza di particolari atti che gli organi adottano non per emanare norme giuridiche, ma per dettare dei criteri comportamentali che i destinatari degli atti medesimi devono rispettare nell'esercizio delle attività di propria competenza.

Già nella sua prima opera monografica, M.S. Giannini notava come fosse possibile rilevare, nell'ordinamento, la presenza di «norme direttive» non riconducibili all'imposizione di una precisa norma di condotta da rispettare, ma disciplinanti il *modus operandi* dei destinatari al fine di orientarne le scelte⁹.

Per meglio definire le c.d. "norme direttive" in dottrina si è ricorsi all'analisi delle norme costituzionali programmatiche¹⁰, al fine di

⁸ G. SCIULLO, *op. ult. cit.*, p. 25, segnala come N. BOBBIO, *Due variazioni sul tema dell'imperativismo*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1960, p. 76 ss. e *Teoria della norma giuridica*, Torino, 1958, p. 78 ss., affermi che le direttive sono destinate a condizionare il comportamento altrui, accomunando in tal senso lo scopo tanto delle norme giuridiche quanto di quelle religiose, morali, del costume, mentre A. ROSS, *Directives and norms*, Londra, 1968, trad. it., *Direttive e norme*, Milano, 1978, giunge a concludere che se è vero che «non tutte le direttive costituiscono norme giuridiche, pare altrettanto vero che tutte le norme giuridiche risultano definibili in termini di direttiva».

⁹ Nella Sua opera *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, Milano, 1939, p. 47, il chiaro A. si riferisce alle norme dettate per guidare l'interprete nell'individuazione del significato dalle disposizioni normative. Anche G. MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, Padova, 1966, p. 190, sottolinea come «l'elemento distintivo rispetto alle altre norme giuridiche risiederebbe nel fatto che esse non contengono una valutazione di un comportamento e pertanto non sarebbero suscettibili di applicazione diretta». Alla tesi delle «norme direttive» aderisce E. CANNADA-BARTOLI, *In tema di direttive amministrative*, commento a Cons. St., Sez. IV, 12 giugno 1963, n. 452, in *Riv. dir. comm.*, 1964, p. 153 ss., il quale, richiamando, a sua volta, il pensiero di N. BOBBIO, *Due variazioni sul tema dell'imperativismo*, cit. e ID., *Comandi e consigli*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1961 p. 369 ss., sottolinea come la valenza normativa delle direttive (seppur presupposta) «è comunque adoperata nel senso generico di proposizioni prescrittive, indipendente dalla specifica efficacia giuridica della prescrizione».

¹⁰ Cfr. G. AZZARITI, *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, 1951, p. 98 ss. Anche, S. ROMANO, *Scritti minori*, vol. II, Milano, 1950, p. 389 e *Principi di*

spiegare come in Costituzione sia possibile rinvenire «norme puramente “direttive”, indicatrici di un semplice indirizzo al legislatore»¹¹. Tali norme non sarebbero, peraltro, assistite da una sanzione «puntuale e diretta», proprio in considerazione del fatto che non contengono una precisa previsione di comportamento, ma esclusivamente la determinazione di fini da raggiungere¹².

C'è stato chi, invece, non ha accolto tale interpretazione ed ha affermato come non possa proporsi una distinzione formale tra le norme «programmatiche» e le altre «immediatamente precettive», poiché tutte le norme esprimerebbero un precetto da ottemperare immediatamente¹³. Le norme «precettive» sarebbero rivolte «nei confronti di tut-

diritto costituzionale generale, Milano, 1945, p. 127, riconosce piena valenza giuridica alle norme direttive riconoscendone la non immediata obbligatorietà, ma il dovere di «tenerle presenti per non discostarsene senza un motivo plausibile». Cfr., ancora, R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, cit., passim.; G. CHIARELLI, *Elasticità della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 331; ma, soprattutto, V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 19, 40 ss., 54 e 75.

¹¹ S. D'ALBERGO, *Direttiva*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964, p. 603, dove l'A. svolge la considerazione che tali norme non sono suscettibili di applicazione diretta ma costituiscono future linee di indirizzo per il legislatore ordinario. Lo stesso, però, è critico nei confronti di chi (segnatamente il S. Romano) prospetta la tesi di norme (direttive) che «non sono in sé e per sé obbligatorie, sebbene ad esse si accompagni come elemento aggiunto l'obbligo non di osservarle ma di tenerle presenti e di non discostarsene senza un motivo plausibile», poiché la particolarità di tali norme non sarebbe quella di avere un'efficacia limitata (altrimenti non sarebbero qualificabili come norme), ma quella di porre obiettivi ed enunciazioni programmatiche che condizionano direttamente la volontà dei destinatari.

¹² Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 9° ed. riveduta e aggiornata da G. SILVESTRI, Milano, 1997, p. 59. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., Padova, 1991, p. 337, nel trattare dell'indirizzo politico, definisce «direttive» le determinazioni dei «fini generalissimi che la costituzione o le leggi costituzionali impongono di soddisfare» e che necessitano di adeguamento in relazione al tempo in cui essi vengono perseguiti. Sulle norme programmatiche cfr. anche ID., *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, rist. Milano, 1998, con premessa di G. ZAGREBELSKY, p. 161 ss.; V. CRISAFULLI, *I principi costituzionali dell'interpretazione ed applicazione delle leggi*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Padova, 1940.

¹³ Il Consiglio di Stato (Sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502) ricorda che «il concetto di norma programmatica non è un indice negativo di qualificazione della disposizione, una sorta di degradazione di determinate norme rispetto a tutte le altre

ti i soggetti dell'ordinamento giuridico statale complessivo, in quanto direttamente regolatrici delle materie che volta a volta ne formano oggetto specifico», norme le prime «programmatiche» sarebbero indirizzate «soltanto nei confronti degli organi statali e quanto meno al legislatore, cui prescrivono certi comportamenti per la disciplina da dare alle materie che ne formeranno l'oggetto mediato o indiretto»¹⁴. In passato, nel trattare delle norme programmatiche iscritte in Costitu-

che detta qualifica, invece, non consentono. In un primo senso più generale della parola, può già, infatti, dirsi della grande maggioranza delle norme del diritto positivo, ed anzitutto di quelle costituzionali, che esse sono anche programmatiche. Ogni norma, infatti, che si atteggi funzionalmente come norma-principio-base, cioè fondamento di una o più norme particolari subordinate è, senza dubbio, da questo punto di vista e in questo senso dell'espressione, anche programmatica: ciò si mostra nel modo più evidente nel caso dei cosiddetti principi generali, ossia di quelle norme che esplicano la funzione di principio rispetto ad una serie molto numerosa di norme particolari (o meno generali) e presentano perciò una maggiore relativa generalità nella loro strutturazione precettiva. L'adozione di un principio generale implica e significa, infatti, l'adozione di una determinata linea di sviluppo dell'ordinamento giuridico dato, per quel che attiene a quell'ordine di rapporti cui il principio stesso si riferisce. Ed è appunto perché si presume, fino a che il contrario non risulti con certezza, che ogni principio sia poi svolto coerentemente dal legislatore o da chi, comunque, è tenuto ad attuare quel principio, quanto meno nel senso di una non contraddizione con la formazione ulteriore, che si suole giustamente affermare un'efficacia interpretativa spettante ai principi generali nei confronti delle norme subordinate disciplinanti le materie rispettive. Qualora, invece, le norme subordinate offrano una resistenza insuperabile ad una tale interpretazione, vorrà dire che esse rappresentano delle statuizioni eccezionali, in deroga al principio, o addirittura, eventualmente, che esse implicano l'adozione di un nuovo, diverso, principio, tale da abrogare in tutto o in parte quello precedentemente posto. Se, però, si tratti di norme derivanti da fonti di grado diverso, allora dovrà concludersi altrimenti, dando viceversa la prevalenza a quelle poste dalla fonte superiore: perciò, nel caso di principi enunciati in una legge costituzionale nei confronti di norme contrastanti formulate in una legge ordinaria, queste ultime, anteriori o successive, dovranno considerarsi illegittime per incostituzionalità. Ossia: il vincolo programmatico che sempre deriva dalle norme-principio, si trasforma, nei rapporti tra fonti di diverso grado, in un vincolo propriamente obbligatorio».

¹⁴ V. CRISAFULLI, *Le norme «programmatiche» della Costituzione*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, pp. 63-64. Le norme programmatiche sarebbero una sorta di «indirizzo politico tradotto in termini di norme costituzionali, quindi istituzionalmente stabilito a premessa ed a limite delle direttive che saranno concretamente adottate dalla maggioranza parlamentare e dal governo da questa promanante» (p. 81).

zione, si è operato un richiamo diretto alle «direttive costituzionali»¹⁵, particolarmente studiate dalla dottrina tedesca, attraverso le quali spiegare il fenomeno, riscontrabile nelle costituzioni moderne, della fissazione di direttive che il legislatore è tenuto ad osservare nella produzione dei determinate categorie di leggi¹⁶.

Un deciso legame tra le norme programmatiche costituzionali ed il concetto di direttiva è stato, altresì, fissato dal Cheli, il quale, in armonia con altre tendenze dottrinali in materia, ha affermato come esse debbano considerarsi alla stregua di «direttive politiche» poste dal Costituente alle forze politiche dominanti (tanto a quelle allora presenti, quanto a quelle del futuro) per orientarne l'azione e la connessa produzione legislativa¹⁷. Il potere politico, in generale, non sarebbe assolutamente libero nel fine ma la sua espressione sarebbe limitata dalle

¹⁵ Per A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973, p. 53, vi sono norme costituzionali alle quali va riconosciuta la capacità non di porre regole giuridiche precise e vincolanti per l'interprete, ma solo quella di dare direttive al legislatore.

¹⁶ Cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1971, p. 138. In tale contesto l'A. si sofferma più volte sulla qualificazione delle «norme programmatiche», che rileva essere iscritte in Costituzione per «fissare, con sufficiente precisione, il fine ultimo da raggiungere; [...] esse si affidano a formule generiche, suscettibili di essere variamente interpretate». In ordine a tale considerazione non può non sottolinearsi come «l'incidenza delle norme programmatiche sull'individuazione del fine appare, pertanto, collegata ad un'attività interpretativa che, rendendo concreto ed attuale il significato della norma, costituisce il necessario presupposto dello svolgimento del precetto costituzionale»; a seguito di ciò appare immediato lo stretto collegamento tra le «norme programmatiche» o «direttive costituzionali» e la nozione di «costituzione materiale», come lucidamente definita da C. MORTATI, *op. ult. cit.*, passim.

¹⁷ Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, p. 77. Il richiamo dottrinale ivi citato è a V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., p. 69, dove si evince che le norme costituzionali programmatiche «rappresentano la fissazione, nella Costituzione dello Stato, di determinate direttive politiche, che avrebbero potuto essere anche, in ipotesi, essere stabilite di volta in volta dagli organi competenti, ma che per la loro importanza, sono sottratte ad ogni oscillazione e mutamento di criteri degli organi stessi»; e a T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, p. 161, che più sobriamente nota come tali direttive politiche costituiscano «un limite che la maggioranza di ieri prescrive alla maggioranza di oggi e a quella di domani».

disposizioni costituzionali, dalle leggi e proprio dalle direttive politiche aventi efficacia vincolante¹⁸.

La difficoltà nella determinazione di una nozione unitaria del significato giuridico del termine «direttiva» aumenta ancor più se si prendono in considerazione elementi fondanti dell'attività normativa degli organi costituzionali, quali l'indicazione di principi e criteri direttivi iscritti dal Parlamento nelle leggi delega e nelle leggi di piano, oppure quelli imposti dalla Corte costituzionale nelle proprie sentenze, quelli dettati dal Presidente della Repubblica nei suoi messaggi alle Camere¹⁹ o, fenomeno di recente rilevanza, l'attività di normazione posta in essere dalle autorità amministrative indipendenti (AAI)²⁰.

L'attività direttiva rileva particolarmente, inoltre, nell'ambito del diritto privato e di quello commerciale²¹.

Dalle brevissime suggestioni sopra proposte è già possibile enucleare un primo significato di massima del concetto di «direttiva» nel diritto pubblico che orienta consente di intravedere i contesti della scienza giuspubblicistica entro i quali esso viene in maggior rilievo.

Come sostenuto di recente in dottrina²², che il carattere proteiforme della «direttiva» fa sì che essa possa «rispondere a una "pluralità di

¹⁸ Cfr. G. GROTTANELLI DÈ SANTI, *Indirizzo politico*, in *Enc. giur.*, Roma, p. 2, che si richiama a A. PREDIERI, *Il Consiglio supremo di difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Milano, 1958, p. 244.

¹⁹ Per i riferimenti in tal senso v. G. SCIULLO, *op. ult. cit.*, p. 33.

²⁰ Le «direttive normative» concernenti l'attività legislativa di Parlamento e Governo e le competenze del Presidente della Repubblica non saranno oggetto del presente studio, che si concentrerà esclusivamente sulle direttive emanate da organi del Governo e della pubblica amministrazione aventi la forma di atti amministrativi, e sono richiamate in tale sede solo per esplicitare il percorso deduttivo seguito da gran parte della dottrina classica per addivenire ad una definizione quanto più compiuta della tipologia di atto amministrativo indagato in questo lavoro.

²¹ Nel rispetto dell'economia del presente studio sia consentito rinviare anche in questa occasione a G. SCIULLO, *op. ult. cit.*, pp. 31-32 e a G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Padova, 1989, p. 144 ss.

²² E. CATELANI, *Contributo*, cit., p. 7, precisa come «la forma degli atti che contengono direttive può essere la più varia, potendo trovarsi in leggi, regolamenti, decreti ministeriali, ordinanze, circolari, provvedimenti, istruzioni, normali, fax, semplici lettere o, negli ultimi anni, in atti chiamati formalmente direttive, ma che in realtà presentano caratteristiche sostanzialmente diverse».

funzioni” o di “rapporti organizzativi”, trovando il proprio fondamento in un “rapporto di direzione” politica o amministrativa, o in quello di “gerarchia”, di “delega” o di “avvalimento”, di “indirizzo e/o coordinamento”».

Questa estrema eterogeneità di utilizzo delle direttive non costituisce un *vulnus* alla ricerca di una nozione unitaria di esse, ma ne conferma l'estrema attualità nel contesto di un ordinamento (o, sarebbe meglio dire, di una pluralità di ordinamenti), che necessita di atti che possano disciplinare i rapporti tra i soggetti in esso operanti in misura quanto più flessibile e sempre meno rispondente al rigido binomio potere/dovere che impone la dogmatica della teoria della norma giuridica.

Il presente lavoro si prescrive l'obiettivo di porsi quale contributo alla sistematizzazione dell'istituto della direttiva amministrativa, obiettivo già perseguito anche da recenti studi dottrinali²³, poiché proprio negli ultimissimi anni (quelli di inizio millennio) l'utilizzo delle direttive amministrative da parte dei massimi organi di governo, ed in genere da parte di quelli della pubblica amministrazione, ha assunto una nuova e particolare rilevanza. Gli oramai risalenti studi sulle direttive agli enti di gestione e nel settore dell'economia pubblica²⁴, e quel-

²³ Ci si riferisce ai già citati lavori di G. SCIULLO ed E. CATELANI; leggermente più datato quello di G. MARONGIU, che si incentra, però, maggiormente sull'attività direttiva e sul passaggio dalla «gerarchia» alla «direzione», che verrà affrontato meglio *infra*.

²⁴ Cfr. V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, ora anche in *Scritti giuridici*, vol. III, Milano, 1981, p. 81 ss. (v., anche M.S. GIANNINI, Recensione a V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 656 ss.); F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, 1964, rist. 1977; F. MERUSI, *Il problema delle direttive ai grandi enti pubblici economici nella realtà istituzionale e nella ideologia giuridica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 272 ss.; ID., *Le direttive nei confronti degli enti pubblici economici*, in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Milano, 1974, p. 375 ss.; C. CATTANEO, *Holdering pubblica e direttiva statale*, Napoli, 1964; E. CANNADA BARTOLI, *In tema di direttive amministrative*, cit., p. 153 ss.; F. ROVERSI MONACO, *La direzione e il controllo delle imprese pubbliche*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, vol. I, Padova, 1987, p. 483 ss.; ID., *Indirizzo delle partecipazioni statali e prospettive di riforma*, cit., p. 464 ss.; G. AMATO, *L'indirizzo degli enti di*

li di più recente produzione²⁵, non hanno fatto in tempo a tenere conto di una «modernizzazione» dell'istituto della direttiva amministrativa, dovuto al riassetto dell'organizzazione amministrativa centrale, alla rimodulazione dei rapporti tra Stato, regioni ed autonomie locali, all'ascesa di nuovi soggetti come le autorità amministrative indipendenti nel panorama amministrativistico.

Con la riforma del Titolo V, della Parte Seconda della Costituzione (ma, più specificatamente, per mezzo dell'art. 8, co. 6, della legge 11 giugno 2003, n. 131) sembra vedersi sancita la fine dei poteri di indirizzo e coordinamento dello Stato (*rectius*, del Governo) nei confronti di regioni ed enti locali (salvo particolari applicazioni del principio di sussidiarietà o specifiche esigenze di tutela ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), in relazione alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale)²⁶, ma è altrettanto vero che la priva-

gestione, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, p. 529 ss.; ID., *Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, p. 92 ss.; E. DI ROBILLANT, *Direttiva economica e norma giuridica*, Torino, 1955. Per quanto concerne le voci enciclopediche v. S. D'ALBERGO, *Direttiva*, cit., p. 603 ss.; F. MERUSI, M. CLARICH, *Direttiva*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Roma, 1989; G. SCIULLO, *Direttiva (disciplina amministrativa)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1990, p. 98 ss.

²⁵ Oltre a quelli già citati, v. CATELANI, *Criteri di individuazione, caratteristiche ed efficacia delle direttive interorganiche*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Bologna, 1992, p. 53 ss.; M. CLARICH, *La nozione di direttiva: problemi ricostruttivi e tendenze recenti*, in *Foro amm.*, 1984, p. 551 ss.; G. BELLITTI, *La normativa interna del sistema: le direttive e gli atti di indirizzo del Comitato di indirizzo e coordinamento del sistema statistico*, in *Il sistema statistico nazionale*, Roma, 1994, p. 43 ss.; L. RIGHI, *Gli atti statali di indirizzo e coordinamento in forma amministrativa e quelli di direttiva per l'esercizio delle funzioni regionali delegate nell'ambito della potestà normativa secondaria del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Bologna, 1992, p. 175 ss.

²⁶ In ordine al tema della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, la dottrina e la Corte costituzionale hanno avuto modo di esprimersi a più riprese; qui, tra gli altri contributi, si segnalano quelli di C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 881 ss.; E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Istit. del feder.*, 2001, p. 1105 ss.; G. P. ROSSI, A.

tizzazione del pubblico impiego ha esaltato forme (e relativi atti) di disciplina dei rapporti tra organi politici e titolari delle competenze di amministrazione diretta (e tra gli stessi organi di gestione), quanto più possibile «flessibili» e non denotate dalla rigidità rapporti gerarchici.

È necessario, dunque, ricostruire la figura della direttiva amministrativa partendo dagli importanti studi già disponibili in materia, ma è altrettanto doveroso definire le attuali caratteristiche di tale atto amministrativo e sottolinearne, ove esse vengano in evidenza, le peculiarità che maggiormente rilevano nell'attuale sistema amministrativo.

Sarà compiuto un percorso di definizione dell'istituto che condurrà, dopo un'analisi delle diverse interpretazioni dottrinali e dei diversi «utilizzi» dell'atto oggetto di studio (e dei poteri in cui viene in rilievo), al tentativo di definire cosa debba intendersi oggi per «direttiva amministrativa», e se sia possibile «tipizzare» tale istituto.

BENEDETTI, *La competenza legislativa esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, p. 25 ss.; ISAE, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Idem, Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, Roma, 2004, p. 235 ss.; A. ROVAGNATI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett. m comma 2 art. 117 della Costituzione*, in *Le regioni*, 2003, p. 1141 ss.; L. CUOCOLO, *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti ricostruttivi ed esigenze di attuazione*, in *Dir. econ.*, 2003, p. 389 ss.; G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in L. CHIEFFI, G.C. DI SAN LUCA, *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino 2004, p. 189 ss.; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, Rielaborazione della relazione al convegno su "La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale", Pavia, 6-7 giugno 2003, in *Le regioni*, 2003, p. 1063 ss.; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in *Giur. Cost.*, 2011, fasc. 4, p. 3371 ss. Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale si segnalano le seguenti sentenze: 26 giugno 2002, n. 282 (sulla quale cfr. il contributo di V. MOLASCHI, *"Livelli essenziali delle prestazioni" e Corte costituzionale: prime osservazioni, nota a C. Cost. 26 giugno 2002, n. 282*, in *Foro it.*, 2003, fasc. 2, pt. 1, p. 398 ss.); 27 marzo 2003, n. 88 (relativamente alla quale cfr. il commento di A. ANDRONIO, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte costituzionale 13-27 marzo 2003, n. 88*, in www.federalismi.it, settembre 2003); 14 novembre 2003, n. 338; 23 dicembre 2003, n. 370; 30 dicembre 2003, n. 376; 16 gennaio 2004, n. 16; 29 gennaio 2004, n. 49; 2 marzo 2004, n. 75; 21 luglio 2004, n. 256; 27 luglio 2004, n. 272; 28 luglio 2004, n. 287; 21 ottobre 2004, nn. 307 e 308; 29 dicembre 2004, n. 423.

Come già evidenziato in passato, lo studio della direttiva amministrativa non è solo utile a caratterizzare una particolare tipologia di atti che vengono adottati dai pubblici poteri, ma «costituisce anche un mezzo per valutare quale nuovo modello di governo e di amministrazione lo Stato [e gli altri enti territoriali] intende creare»²⁷.

Nel prossimo capitolo si darà, dunque, conto, del settore in cui per prima è stata rilevata l'importanza delle direttive, ed in cui si è dibattuto sull'effettiva loro giuridicità e vincolatività: la determinazione dell'indirizzo politico²⁸.

Potrebbe apparire ridondante, seppur doveroso, precisare che non saranno oggetto di studio gli atti normativi comunitari che, pur avendo la medesima denominazione degli atti protagonisti del presente lavoro, altro non sono che veri e propri precetti legislativi annoverabili tra le fonti del diritto dell'Unione europea.

²⁷ E. CATELANI, *Contributo*, cit., p. 2, dove emerge anche come (p. 3) «esigenze di autonomia e di separazione di competenze hanno imposto di configurare il potere di direttiva secondo una luce diversa, che tenga conto delle nuove esigenze. Tutto ciò influisce in modo determinante non solo sulla natura che assumono le direttive, ma anche sul ruolo che possono svolgere nel sistema. [...] La generalità e astrattezza della legge deve scontare la sua natura statica con la necessità di frequenti mutamenti o assestamenti normativi, che impongono l'adozione di strumenti regolativi tendenzialmente dinamici e comunque flessibili nella loro attuazione».

²⁸ Non si può negare che «lo studio delle direttive non può prescindere dalla comprensione di macro-temi, quali l'indirizzo politico, il principio di legalità e la stessa organizzazione e attività amministrativa» (*Ibidem*, p. 5).