

NUOVE TENDENZE NELL'USO DELLE DIRETTIVE INTERORGANICHE

di *Elisabetta Catelani*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Evoluzione del ruolo delle direttive. – 3. Strumenti formali di emanazione delle direttive. – 4. Il contenuto delle direttive. – 5. Cenni sull'efficacia della direttiva (rinvio).

1. *Premessa*

La dottrina ha sempre dato una nozione imprecisa della direttiva. Infatti, la definizione più ricorrente risale al concetto di legge-direttiva data da Santi Romano ai primi del Novecento, che poneva in evidenza gli aspetti contenutistici, sottolineando in particolare che si trattava di «*comandi, istruzioni, precetti tecnici, ammonimenti, premesse, programmi; in altri termini, norme che considerate in sé per sé non sono 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*»¹.

Si trattava tuttavia di un'elencazione contenutistica sicuramente parziale perché nel corso del tempo le direttive hanno assunto un'eterogeneità di contenuti che rendeva difficile una loro qualificazione esatta, tanto che Merusi propose di individuarle con un contenuto minimo consistente «nell'indicazione pura e semplice di fini da perseguire»².

Altri invece hanno fatto riferimento principalmente ai problemi derivanti dall'efficacia delle direttive, tanto che Bachelet le ha definite come «*quegli atti di indirizzo che non creano nel destinatario l'obbligo di conformarvisi, ma*

¹ Cfr. SANTI ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1945, 127.

² Così MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, Giuffrè, 1965, 281.

semplicemente quello di tenerli presenti e di non discostarsene senza un motivo plausibile»³.

Nonostante la varietà di definizioni che si è cercato di dare delle direttive, questi tre esempi sono indicativi degli ambiti di indagine affrontati e della difficoltà oggettiva di dare chiarezza ad un istituto che per sua natura forse non può averlo. Infatti intorno agli anni Settanta la dottrina ha sostanzialmente rinunciato a darne una definizione precisa e il tema nel suo complesso è stato per lungo tempo affrontato in modo più marginale.

Recenti interventi legislativi ed in parte anche un rinnovato interesse della dottrina⁴ dimostrano tuttavia l'importanza che le direttive stanno acquisendo, sia in generale nell'ordinamento amministrativo, sia anche nell'azione di governo.

È importante quindi verificare se oggi, alla luce della nuova normativa e della prassi, la direttiva si inquadra in modo diverso nel sistema ed in particolare se ha senso affrontare il tema all'interno di una più ampia ricerca sulle fonti del diritto.

2. *Evoluzione del ruolo delle direttive*

Anche se in modo molto diverso il legislatore ha di recente fatto un ricorrente rinvio all'uso della direttiva da parte di una pluralità di organi di governo e più in generale dell'amministrazione.

In particolare la l. n. 400/1988 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha attribuito in modo esplicito al Presidente il potere di direttiva nei confronti degli altri Ministri sia di carattere politico che amministrativo, esplicitando un potere in realtà già previsto in Costituzione (art. 95), ma nello stesso tempo accentuando l'ambito di intervento e riqualificando la stessa posizione del Presidente rispetto al Governo.

La l. n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, poi, ha previsto l'obbligo della pubblicazione delle «direttive» e di «ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti

³ Così BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1957, 119.

⁴ Cfr. in particolare BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, Giuffrè, 1988; ANGIOLINI, *Direzione amministrativa*, voce *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, vol. V, 1990, 109 ss.; SCIULLO, *La direttiva nell'ordinamento amministrativo (profili generali)*, Milano, Giuffrè, 1993.

di una pubblica amministrazione», sottolineando così la necessità non solo di trasparenza, ma anche di conoscibilità dell'azione amministrativa.

Ancora, il d.lgs. n. 29/1993 che ha disciplinato *ex novo* la materia del pubblico impiego, conferisce in più disposizioni un potere di direttiva agli organi di governo (artt. 3, 14, 16, 47, 50, 51) e di conseguenza una responsabilità in caso di inosservanza della disciplina in esse prevista (art. 20). In particolare per la stipulazione dei contratti collettivi nazionali per gli impiegati dello Stato è previsto che l'organo preposto (ARAN) debba appunto rispettare il contenuto delle direttive impartitegli dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Infine la l. n. 20/1994 in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, attribuisce alla competenza della Corte (art. 3) il controllo preventivo di legittimità anche delle «*direttive generali per l'indirizzo e per lo svolgimento dell'azione amministrativa*».

Queste leggi in definitiva hanno rappresentato, sia uno strumento di accentuazione e di legittimazione dell'uso della direttiva, sia un riconoscimento formale del ruolo che questa sta acquisendo nell'ordinamento, delimitando i campi di impiego e prevedendo anche la possibilità di controllo del contenuto e dell'attuazione.

A questo si accompagna un diverso ruolo che il Consiglio dei Ministri, il Governo nel suo complesso e la prassi amministrativa stanno attribuendo agli atti di direttiva. La Corte dei conti, negli ultimi resoconti di fine anno, infatti, ha messo in evidenza l'utilizzazione di tali atti in modo sicuramente tipico da parte del Presidente del Consiglio e ha sottolineato che l'emanazione di direttive si configura come «profilo emergente» del modo di esprimersi del Presidente. Con l'adozione delle direttive in altri termini l'azione del Presidente del Consiglio ha assunto una configurazione propria rispetto all'azione del Consiglio dei Ministri, dando così piena attuazione sia al dettato della l. n. 400, ma anche «ponendo in luce le potenzialità di esplicitazione del quadro sotteso all'art. 95 Cost.»⁵.

Un'ulteriore conferma può poi essere individuata nel valore che gli stessi organi di governo attribuiscono alle direttive. Talune, sia pur episodiche pubblicazioni, a diffusione fra l'altro limitata, hanno iniziato ad evidenziare, raggruppare e, appunto, pubblicare atti di direttiva⁶. Si tratta ovviamente di

⁵ Cfr. *Decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato (per l'esercizio finanziario 1993)*, Roma, Ist. poligrafico e zecca dello Stato, vol. II, t. I, 1994, 13 ss.

⁶ Un esempio è rappresentato dalla raccolta operata dal Ministero per la funzione pubblica, in *Funzione pubblica*, Roma, 1993, fasc. n. 1, rivista quadrimestrale edita a cura dello stesso Dipartimento della funzione pubblica. Nella premessa si specifica fra l'altro che vengono rac-

raccolte che non hanno alcun valore giuridico né di completezza sistematica, ma rappresentano parimenti un indice della necessità dell'amministrazione attiva di conoscere nel modo più completo possibile quegli atti che in concreto delimitano e indirizzano il comportamento degli uffici. In realtà poi in tali raccolte vengono inseriti atti con caratteristiche anche molto diverse fra loro, come ad esempio fax, lettere, telegrammi, che, secondo l'amministrazione, presentano un'unità di contenuto, di efficacia ed in particolare una valenza generale (quantomeno all'interno dell'amministrazione), mentre, analizzate in concreto, contengono per lo più solo la soluzione di quesiti particolari: risposte a pareri posti da singoli uffici, richieste di presentazione di ricorsi giurisdizionali all'Avvocatura dello Stato, interpretazioni di atti normativi o di sentenze⁷.

Al di là, tuttavia, del problema connesso alla determinazione formale della direttiva (che verrà affrontato successivamente), è di per sé rilevante il fatto che la Presidenza del Consiglio ed i dipartimenti da esso direttamente dipendenti, abbiano configurato tale strumento come uno dei mezzi principali per realizzare scelte importanti dell'amministrazione, e si dia sempre maggiore pubblicità anche esterna al contenuto di tali atti.

Il quesito che pertanto si pone dinanzi a questa nuova valorizzazione della direttiva è rappresentato dalla necessità della verifica in concreto della sua evoluzione nel modo di utilizzazione e nella natura stessa dell'atto. Problema questo che impone di ripercorrere, sia pure in modo molto sintetico, i temi classici che già la dottrina aveva posto per giungere, in parte senza successo, ad una nozione certa di direttiva. In particolare occorre analizzare:

a) la forma attraverso la quale le direttive vengono emanate. In altre parole è necessario verificare se vi sono requisiti formali predeterminati, se vi

colte tutte le «direttive (in forma di circolari o di risposte a quesiti con valenza generale) emanate dal Dipartimento della funzione pubblica nel corso dei primi quattro mesi dell'anno 1992», facendo così intendere la volontà di completezza di tale pubblicazione.

Altro esempio significativo di raccolte di direttive è quella pubblicata in *Vita italiana. Documenti e informazioni*, 1994, 159 ss., che contiene tutte le direttive adottate dal solo P.C.M. nel periodo 26 maggio 1993-28 marzo 1994. Si tratta anche in questo caso di una raccolta di direttive operata in un periodo limitato e che è connessa ad una selezione soggettiva di atti che possono essere qualificati direttive, essendo riportate sia direttive in senso proprio (mediante la c.d. «autoqualificazione», sia atti qualificanti «lettere». Rimane tuttavia il problema anche dinanzi a tale insieme di atti se la raccolta sia completa, sia avvenuta secondo criteri predeterminati e conoscibili o sia stata invece lasciata al compilatore della rivista e quindi di discutibile completezza.

⁷ A ciò si aggiunga, anche in riferimento a tale ipotesi, la difficoltà concreta di reperire tali atti, in base alla constatazione oggettiva della tendenza delle amministrazioni di mantenere una situazione di impenetrabilità per tutto quanto attiene il funzionamento interno dell'amministrazione.

è una prassi ricorrente sulle modalità di adozione della direttiva o viceversa se vi è una totale libertà di forme, potendo essere adottate indifferentemente con qualunque atto che abbia comunque un contenuto di indirizzo;

b) il contenuto delle direttive: è opportuno cioè individuare quali finalità si perseguono con le direttive, cosa si disciplina in concreto e se le materie con esse regolate possono essere considerate marginali o viceversa rilevanti nell'organizzazione della pubblica amministrazione o più in generale nell'ordinamento giuridico;

c) l'efficacia giuridica delle direttive, che da sempre ha rappresentato il fulcro e l'aspetto più dibattuto e controverso in dottrina. L'efficacia giuridica qualifica infatti in modo determinante la direttiva, attribuendole così un ruolo più o meno rilevante nell'ordinamento. In questa sede sarà possibile giungere solo a constatare determinati aspetti caratteristici, a prospettare dei dubbi alla luce di quanto risulta *ictu oculi* dalla lettura del contenuto delle direttive. Si tratta infatti di un tema che in questi ultimi anni ha subito una particolare evoluzione e che quindi dovrà essere meglio verificato alla luce di una giurisprudenza che, per ora ha affrontato solo marginalmente e superficialmente il problema, ma che sicuramente sarà costretta a riaffrontarlo nuovamente, tenendo conto del diverso contenuto di tali atti ed il diverso valore che lo stesso legislatore ha loro attribuito.

3. Strumenti formali di emanazione delle direttive

Sub a) L'atto formale con cui la direttiva interorganica veniva normalmente adottata ha sempre rappresentato un aspetto marginale se non irrilevante della tematica degli atti di indirizzo. In generale ci si è limitati ad affermare che «la sua forma di esternazione tipica è la circolare, ma non è da escludersi la forma verbale»⁸, non attribuendo così alcuna rilevanza giuridica al tipo di atto utilizzato.

⁸ È palese infatti la differenza che può sussistere ad esempio fra la circ. 3 marzo 1992, n. 954 del Dipartimento per la funzione pubblica (in *Funzione pubblica*, cit., 270) al Ministero della sanità che contiene la procedura necessaria per l'atto di assunzione di determinati soggetti vincitori di concorso e la circ. 31 marzo 1992, n. 87398 sempre del Dipartimento per la funzione pubblica (in *Funzione pubblica*, cit., 486), diretto a tutte le amministrazioni pubbliche e avente come oggetto il coordinamento delle iniziative e la pianificazione degli investimenti di automazione nelle amministrazioni pubbliche. La prima quindi contiene un atto che potremmo definire provvedimento in quanto diretto a risolvere un problema concreto e singolare, l'altra ha carattere di generalità ed astrattezza con indicazioni di finalità che il dipartimento intende perseguire all'interno di tutte le amministrazioni dello Stato.

Al fine di accertare in concreto come le direttive interorganiche sono concretamente emanate, uno strumento di indagine, sicuramente parziale, ma ugualmente significativo delle modalità di utilizzazione di tali atti, è rappresentato dai dati reperibili in *Gazzetta Ufficiale*, nella quale vengono pubblicate non tutte le direttive interorganiche che operano nell'ordinamento, ma sicuramente quelle che hanno un contenuto generale, che dispongono «sull'organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti di una pubblica amministrazione» (art. 26, l. n. 241/1990). La natura stessa della pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* e la sua diffusione ai fini della conoscenza e della conoscibilità di un atto consentono di attribuire agli atti in essa contenuti, e quindi anche alle direttive pubblicate, un rilievo nell'ordinamento.

Da tale indagine risulta che la direttiva ha subito una particolare trasformazione con l'emanazione della l. n. 400/1988, che consente quindi di scindere l'esame delle direttive, dal punto di vista formale, in due fasi:

1. quelle adottate prima della l. n. 400/1988;
2. quelle adottate dopo la l. n. 400/1988.

Sub 1) Prima della l. n. 400 le direttive venivano adottate con atti dalla forma anche molto differenziata, ossia con decreti ministeriali, circolari, ordinanze, normali. Si trattava cioè di atti con una natura ed un'efficacia non omogenea, cosicché si era affermato che non era corretto parlare di direttiva in senso tecnico, qualora si facesse riferimento ad un atto normativo di tipo tradizionale quali sono le leggi, i regolamenti e le ordinanze, in quanto «l'effetto di indirizzo rappresenta un loro effetto secondario rispetto a quello costituzionalmente proprio»⁹.

D'altra parte lo stesso legislatore che rinviava la disciplina di talune materie alle direttive, non prevedeva anche lo strumento formale della loro emanazione, risultando indifferente per la legge l'atto utilizzato. In altre parole le direttive trovavano per lo più fondamento in norme di legge, perché questa prevedeva con puntualità l'organo, la materia e le ipotesi concrete che potevano/dovevano essere regolate, ma veniva lasciato alla discrezionalità dell'organo emanante la scelta fra una pluralità di atti con i quali si raggiungeva lo stesso scopo. Il principio di legalità veniva quindi rispettato, ma l'atto direttiva non era tipizzato.

Sub 2) Anche dopo l'emanazione della l. n. 400/1988 lo strumento formale più utilizzato per l'emanazione delle direttive è rappresentato dal decreto ministeriale, che appunto nel titolo o nella prima parte del testo con-

⁹ Così MERUSI-CLARICH, *Direttiva*, voce dell'*Enc. giur. Treccani*, Roma, vol. XI, 1989, 4.

tiene il riferimento al contenuto di direttiva. Si tratta infatti del mezzo ordinario di espressione della volontà del ministro indipendentemente dal contenuto: dal regolamento al mero atto amministrativo, tutto viene inserito formalmente in un decreto con il compito dell'interprete di stabilire effettivamente il suo valore e l'efficacia¹⁰.

Talvolta lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri adotta direttive con proprio atto (d.p.c.m.), ma si tratta di ipotesi isolate, in cui tale strumento formale è previsto dalla stessa legge¹¹.

Non viene invece mai utilizzato lo strumento del Decreto Presidente della Repubblica (d.p.r.), forma questa utilizzata per l'adozione di una serie svariata di atti quali quelli con forza di legge, i regolamenti, i provvedimenti amministrativi di vario genere e alcuni tipi particolari di atti di coordinamento¹². Si tratta quindi di atti che possono presentare anche un contenuto di indirizzo, ma non in modo prevalente: devono pertanto essere evidenziate le loro caratteristiche formali e la loro conseguente efficacia, che, al di là di ogni circostanza, qualifica in modo preciso l'atto.

Frequente è l'uso della circolare per l'emanazione di direttive, ossia di un atto che viene definito «*come atto amministrativo interno*», che può essere utilizzato «*ora come strumento di organizzazione e di soddisfazione di esigenze meramente tecniche, ora, invece, come atto di natura squisitamente politica, espressione delle funzioni di direzione e di stimolo e coordinamento svolte dal Governo*¹³». Dottrina e giurisprudenza infatti escludono che si possa in-

¹⁰ Così PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in SCIALOJA-BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, Il Foro italiano, 1977, 519.

¹¹ Cfr. ad esempio, d.p.c.m. 8 gennaio 1996 «Direttive in materia di fornitura di mezzi di trasporto alle amministrazioni dello Stato, nonché di beni e servizi». In *G.U.* 20 maggio 1996, n. 116.

¹² Anche per quanto attiene i regolamenti ministeriali, nonostante il dettato contenuto nell'art. 17, cc. 3° e 4°, l. n. 400/1988, che prescrive l'obbligo della indicazione nel preambolo della denominazione di «regolamento», risulta molto spesso difficile la loro individuazione a causa della c.d. «fuga dal regolamento» che tuttora i Ministri attuano anche al fine di evitare quelle limitazioni formali prescritte dalla legge. Cfr. sul punto le varie relazioni-resoconti di fine anno della Corte dei conti in cui vengono elencati tutti i casi di detta fuga.

¹³ Non si fa riferimento in questo caso alla funzione statale di indirizzo e coordinamento, bensì agli atti che hanno un contenuto propriamente di coordinamento dell'attività e della funzione degli organi della pubblica amministrazione. Cfr. ad esempio d.p.r. 19 aprile 1979, n. 212 nel cui titolo non si parla propriamente di «direttive», bensì di «modalità di coordinamento». Il d.p.r. richiamato riguarda in particolare «*le attribuzioni delle amministrazioni preposte alla vigilanza sull'applicazione delle direttive particolari concernenti l'omologazione comunitaria dei trattori agricoli o forestali a ruote*».

dividuare un contenuto tipico delle circolari, affermandosi addirittura che queste costituiscano nient'altro che una forma di notificazione¹⁴.

Direttive sono state poi emanate mediante lo strumento formale dell'ordinanza¹⁵, anche se questo è sicuramente lo strumento meno opportuno per un contenuto di indirizzo. Il potere di ordinanza, infatti, secondo i principi generali, non consente alcun margine di discrezionalità all'organo destinatario del provvedimento, ma anzi fa sorgere in capo ai soggetti destinatari, l'obbligo di ottemperare ai precetti impartiti con tale provvedimento¹⁶. La direttiva, invece, per sua natura, non è caratterizzata per la rigidità del contenuto, ma anzi consente un margine più o meno ampio di scelta e di decisione all'organo subordinato.

Si tratta, in realtà, di un provvedimento nel quale il contenuto di indirizzo si unisce ad altro contenuto ordinatorio che risulta in queste ipotesi prevalente, tanto da far utilizzare l'ordinanza anziché altro strumento formale non tipizzato quale la direttiva o l'istruzione.

Se quindi queste tipologie di atti formali rappresentano una prosecuzione della prassi precedentemente utilizzata, la novità, che è stata introdotta con la l. n. 400, è costituita dall'adozione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri di atti formalmente definiti direttive. A ciò si aggiunga che gli stessi Ministri¹⁷ ed anche organi ministeriali a cui è demandato per legge tale potere, hanno seguito tale criterio emanando atti formalmente denominati tali. Questo tipo di atti rappresenta lo strumento formale più signifi-

¹⁴ Così RUGGERI, *Circolari amministrative e circolari di indirizzo politico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1763. L'Autore distingue tuttavia le circolari in «a) politiche o di governo; b) amministrative o di organizzazione (e ulteriormente b') circolari organizzative in senso stretto o prescrittive, b'') circolari informative e b''') circolari interpretative» e include poi le circolari-direttive sub b') in quanto contengono determinazioni generali ed astratte di comportamento ed a carattere preventivo.

¹⁵ Cfr in particolare GIANNINI, *Circolare*, voce dell'*Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, vol. VII, 1960, 2-3.

¹⁶ Cfr. ad esempio ord. Prot. civ. 20 giugno 1982, n. 51, in *G.U.* 10 luglio 1982, n. 188: «*Individuazione delle ordinanze, istruzioni e direttive emanate dal commissario straordinario del Governo per le zone terremotate, che rimangono in vigore per l'anno 1982*»; ord. Istruz. 19 dicembre 1989, n. 429: «*Criteri per l'iscrizione dei collegi del mondo unito delle istituzioni scolastiche straniere e delle istituzioni scolastiche meramente private italiane nell'elenco di cui all'art. 2, l. 30 ottobre 1986, n. 738 concernente il diploma di baccellierato internazionale*»; ord. Prot. civ. 18 marzo 1981, n. 163: «*Approvazione dei criteri e delle norme tecniche per l'esecuzione dei lavori di riattazione di immobili lievemente danneggiati dal sisma*».

¹⁷ Sul potere di ordinanza e sull'efficacia di tali atti cfr. BASSI, *Ordine (dir. amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, vol. XXX, 1980, 995; GALATERIA, *Teoria giuridica degli ordini amministrativi*, Milano, Giuffrè, 1950; RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità ed urgenza (dir. cost. e ammin.)*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, Utet, vol. XII, 1965, 89 ss.

cativo utilizzato in questi ultimi anni, in quanto contiene un'indicazione testuale rivelatrice della volontà del soggetto che lo ha emanato, anche se poi nel titolo, che descrive il contenuto dell'atto, vengono usate locuzioni diverse quali «disciplina»¹⁸, «principi e modalità»¹⁹ o «criteri»²⁰.

Due direttive in particolare hanno inaugurato tale prassi: una del Presidente del Consiglio e una emanata dal Ministro degli affari esteri, quest'ultima adottata fra l'altro temporalmente in un periodo successivo a quella del Presidente del Consiglio²¹, dando così quasi la sensazione che una volta iniziato l'uso di un determinato atto formale, di cui si sentiva evidentemente l'esigenza, questo viene esteso anche a tutti quei settori dell'amministrazione in cui poteva essere adottato²². I Ministri, in altre parole, che già precedentemente erano soliti emanare atti di direttiva, contenuti in decreti o circolari del Ministro stesso, ritengono forse di poter qualificare in modo nuovo un potere già esistente e attribuito loro dall'ordinamento²³ e

¹⁸ Cfr. ad esempio direttiva Ministero affari esteri 13 maggio 1991: «*Disciplina delle trattative contrattuali per l'esportazione l'importazione ed il transito dei materiali di armamento*», in G.U. 26 luglio 1994, n. 174, nonché direttiva Ministero del tesoro 18 novembre 1994, *Criteri e procedure per le dimissioni delle partecipazioni deliberate dagli enti conferenti di cui all'art. 11, d.lgs. 20 novembre 1990 n. 356*, nonché per la diversificazione del rischio degli investimenti effettuati dagli stessi enti, in G.U. 22 novembre 1994, n. 273; direttiva Ministero del tesoro 20 febbraio 1995: *Modificazioni alla direttiva 18 novembre 1994 concernente «Criteri e procedure per le dimissioni delle partecipazioni deliberate dagli enti conferenti di cui all'art. 11, d.lgs. 20 novembre 1990 n. 356, nonché per la diversificazione del rischio degli investimenti effettuati dagli stessi enti»*, in G.U. 23 febbraio 1995, n. 45.

Occorre tuttavia osservare che queste ultime due direttive hanno un contenuto prevalentemente intersoggettivo anche se non mancano poi vari profili di natura interorganica.

¹⁹ Cfr. ad esempio direttiva Ministero affari esteri 13 maggio 1991 citato alla nota precedente.

²⁰ Cfr. ad esempio direttiva P.C.M. 5 settembre 1995 «*Principi e modalità per la realizzazione della Rete unitaria della pubblica amministrazione*», direttiva P.C.M. 27 gennaio 1994 «*Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*».

²¹ Cfr. ad esempio direttiva P.C.M. 27 novembre 1992 «*Criteri unitari diretti a favorire la sollecita soluzione dei problemi attinenti il settore dell'autotrasporto merci per conto terzi*».

²² Si tratta della direttiva P.C.M. (senza data), pubblicata in G.U. 1 febbraio 1991, n. 27: «*Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla gestione del bilancio dello Stato e degli enti del settore pubblico allargato per l'anno 1991, ai sensi dell'art. 5, l. 23 agosto 1988, n. 400*», nonché la direttiva Ministero affari esteri 13 maggio 1991: «*Disciplina delle trattative contrattuali per l'esportazione, l'importazione ed il transito dei materiali d'armamento*».

²³ Cfr. ad esempio le direttive adottate dall'Istituto Nazionale di Statistica: Delib. ISTAT 15 ottobre 1991 n. 1: *Disposizioni per gli uffici di statistica del Sistema statistico nazionale, loro organizzazione o loro eventuale riorganizzazione*, in G.U. 17 dicembre 1991 n. 295; Delib. ISTAT 15 ottobre 1991, n. 3: *Criteri e modalità per l'interscambio dei dati individuali nell'ambito del Sistema statistico nazionale*, in G.U. 23 gennaio 1992, n. 18; Delib. ISTAT 15 ottobre 1991, n. 5:

di parificare tale potere con quello attribuito al Presidente del Consiglio.

La legittimazione appare tuttavia diversa. Il Presidente del Consiglio dei Ministri trova la propria legittimazione formale nell'art. 5, c. 2°, l. n. 400/1988, che in particolare alle lett. *a)*, *e)*, *b)* prevede la possibilità di adottare o comunque indirizzare ai Ministri tutte quelle direttive politiche e amministrative necessarie sia per garantire un'uniforme azione di governo, sia per assicurare imparzialità, buon andamento ed efficienza nei pubblici uffici.

Il riconoscimento formale sopra descritto non era esteso esplicitamente anche ai Ministri, probabilmente in base alla considerazione che la disposizione di cui al c. 2°, art. 5 era finalizzata, come si desume dal testo della legge, alla semplice attuazione del principio enunciato nell'art. 95 Cost., concernente, in modo esclusivo il potere di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri. Da qui forse la possibilità di sollevare dubbi circa l'assimilazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio con quello dei Ministri stessi. Ciò non esclude tuttavia che il potere di direttiva dei Ministri faceva e fa parte non solo di una prassi assolutamente consolidata, ma era esplicitamente attribuito ad essi da una serie di leggi in riferimento ai singoli settori, anche se, in realtà, la previsione legislativa del potere di emanare direttive (sia di natura intersoggettiva che interorganica) da parte dei Ministri²⁴ era considerato più che una legittimazione formale, un riconoscimento di un potere. Da qui infatti sorge la tendenza di molta parte della dottrina di spostare lo studio di questo istituto dal concetto di direttiva al potere di indirizzo in generale.

Ora se analizziamo una qualsiasi disposizione legislativa che prevede l'emanazione di direttive da parte di organi governativi, risulta evidente il fatto che non si fa riferimento ad un generico potere, ma piuttosto alla possibilità del Ministro di emanare direttive (eventualmente) generali in un determinato settore, spesso con l'indicazione dei destinatari o addirittura con la precisazione dell'oggetto²⁵.

Molto diversa appare invece la dizione dell'art. 5, c. 2°, l. n. 400 in cui si parla genericamente del potere di indirizzare «ai Ministri le direttive politi-

Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici di statistica del Ministero dell'interno e delle prefetture, in G.U. 17 dicembre 1991, n. 295.

²⁴ V. in particolare le direttive già citate alla nt. 16.

²⁵ Il primo esempio di direttiva governativa a carattere intersoggettivo è prevista dal r.d.l. 16 settembre 1926, n. 1606 (*Disposizioni in tema di Opera nazionale per i combattenti*), art. 13 (*direttive governative nei confronti dell'Opera*). Per un elenco di tutte le disposizioni di legge (fino a quelle emanate nel 1991) che hanno attribuito il potere di direttiva o comunque consentono la loro emanazione sia di natura intersoggettiva che interorganica cfr. G. SCIULLO, *op. ult. cit.*, 95 ss.

che ed amministrative», sia «in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri», sia «quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo». Si tratta cioè dell'attribuzione di un potere in generale, in realtà teoricamente presente anche in virtù dell'art. 95, c. 1° Cost., ma in questa sede esplicitato o meglio ridefinito in tutte le sue parti.

Da tale norma sorge la legittimazione del Presidente del Consiglio all'emanazione di tali atti in senso formale e il riconoscimento legislativo ad una nozione autonoma della direttiva come mezzo espressivo tipico ed essenziale per la concretizzazione del potere di indirizzo.

La novità introdotta con la l. n. 400/1988 è rappresentata infatti, non solo da una previsione espressa di un potere di indirizzo, ma anche da un potere di direttiva a carattere autonomo. Potere questo che ha consentito al Presidente del Consiglio di esprimere una maggiore possibilità di intervento sull'operato dei Ministri, di indirizzare effettivamente l'opera della pubblica amministrazione con atti che assumono un ruolo e delle caratteristiche autonome. Le circolari o le lettere che, anche precedentemente al 1988, il Presidente del Consiglio indirizzava ai Ministri e che contenevano (o potevano comunque contenere) direttive, avevano una natura per lo più interna, non erano oggetto di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*, anche perché venivano considerate espressione di un potere di indirizzo e non di direttiva. Con questo strumento autonomo sembra volersi dare un segnale incisivo sul ruolo che il Presidente del Consiglio ha acquisito con la nuova legislazione. Ruolo che si esprime anche introducendo una nuova tipologia di atto, che si differenzia come forma, contenuto e probabilmente efficacia, rispetto a quelli adottati precedentemente²⁶.

4. Il contenuto delle direttive

Sub b) Il secondo aspetto che, come abbiamo detto, è significativo delle nuove tendenze che si stanno formando nell'uso delle direttive è rappresentato dal loro contenuto. La dottrina quando ha cercato di dare una deter-

²⁶ Cfr. ad esempio la l. 22 marzo 1971, n. 184 «*Interventi per la ristrutturazione e la riconversione delle imprese industriali*» che all'art. 1 prevede l'emanazione da parte del CIPE di direttive, «*sulla base delle quali il Ministro del tesoro fissa i tassi annui di interesse e la durata massima dei finanziamenti previsti dalla legge*» o il d.p.r. 31 maggio 1974, n. 416 «*Norme in tema di organi collegiali della scuola*», che all'art. 12 prevede l'emanazione di direttive generali del Ministro per la pubblica istruzione ai Consigli scolastici distrettuali.

minazione del contenuto di essa, normalmente si è limitata a ripetere le definizioni classiche elaborate in questo campo, sottolineando a seconda dei casi una prevalenza dell'individuazione o degli «scopi da perseguire» o dei «mezzi» con cui raggiungerli²⁷, senza tuttavia cercare di accertare l'effettivo contenuto di tali atti.

La verifica concreta delle direttive adottate può viceversa consentire di conoscere quale sia la prassi seguita dall'amministrazione ed in particolare di valutare se detto strumento risponda ad esigenze particolari e di effettivo impiego, se le materie che ne formano l'oggetto abbiano o meno rilievo nell'ordinamento, se in definitiva la direttiva possa avere un qualunque tipo di contenuto o viceversa se ne possa predeterminare i limiti.

Il primo elemento che occorre sottolineare è quello che potremmo definire statistico. Da ciò che risulta dalla *Gazzetta Ufficiale*, che come è già stato detto, consente di avere un quadro delle direttive che hanno prevalentemente un contenuto generale, si può constatare un forte incremento di tali atti.

Anche in riferimento a tale aspetto, il momento discriminante, che ne ha determinato l'evoluzione, è rappresentato dalla l. n. 400/1988. In particolare dal 1970 al 1988 le direttive pubblicate in *Gazzetta Ufficiale* sono molto rare: in genere si possono constatare uno o due atti ogni anno²⁸. Ciò non si-

²⁷ Occorre inoltre sottolineare il fatto che il Presidente del Consiglio tuttora continua ad esprimere il proprio potere di indirizzo con circolari o lettere che contengono direttive, ma queste continuano a non essere pubblicate in *Gazzetta Ufficiale* e solo comunicate all'interno degli organi governativi, come se alla direttiva formalmente intesa si volesse attribuire un ruolo diverso e più generale.

Ad esempio fra gli atti di direttiva emanati dal Presidente del Consiglio nel periodo maggio 1993-marzo 1994 (in *Vita it.*, 1994, 159 ss.) vi sono otto lettere che non sono state oggetto di pubblicazione mentre le direttive formalmente intese sono state quasi totalmente pubblicate in *Gazzetta Ufficiale* (salvo una direttiva che potremmo definire di richiamo per la puntuale applicazione di una normativa «Direttiva in materia di razionalizzazione dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego (art. 70, c. 3°, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29)»).

Fra l'altro il contenuto di tali lettere attiene ad aspetti prevalentemente interni al governo, come «la necessità di una condotta solidale della compagine governativa», «la predisposizione dell'ordine del giorno delle sedute del Consiglio dei Ministri», «la necessità di un coordinamento di interventi del Governo in Parlamento» e così via, a differenza del contenuto sicuramente più rilevante e generale previsto nelle direttive che regolano invece la materia degli «appalti e forniture pubbliche», la «composizione delle commissioni di concorso per l'accesso agli impieghi nelle amministrazioni pubbliche», «le assunzioni obbligatorie delle categorie protette e tirocinio per portatori di handicap» ecc.

²⁸ La direttiva, come è stato detto da più parti potrebbe consistere nella determinazione di «fini», «scopi», «obiettivi», «compiti», «risultati», «principi», «programmi», «interessi», «mezzi», «criteri», «regole finali», «ordini di priorità», «modalità di realizzazione», «linee guida, di

gnifica tuttavia che rappresentassero una categoria prevalentemente dottrinale, senza cioè rispondere ad esigenze effettive dell'ordinamento. Queste vivevano infatti all'interno dell'amministrazione, regolavano, indirizzavano il comportamento dei singoli uffici, ma non venivano conosciute all'esterno se non quando il privato cittadino, che si trovava ad aver rapporti con l'amministrazione, era costretto a subire le conseguenze derivanti dall'applicazione di una direttiva, senza eventualmente poterne conoscere il contenuto e poterne contestare gli effetti.

Dopo l'emanazione della l. n. 400 si è avuto un lento ma continuo incremento di direttive pubblicate ed infatti si è passati da quattro atti del 1989 a quindici del 1991, venti nel 1992, stabilizzandosi poi il numero fra 15/20 ogni anno²⁹.

Nonostante la forte crescita delle direttive pubblicate in questi ultimi anni, si fa riferimento sempre ad un numero che può apparire sostanzialmente esiguo, rispetto ad altri atti oggetto di pubblicazione (come le circolari che presentano alcuni profili analoghi per la loro natura, efficacia e contenuto e che sono in genere oggetto di più frequente inserimento in *Gazzetta Ufficiale*³⁰). Tutto ciò non significa che la categoria delle direttive non assurga ad autonomia e non possa essere considerata rilevante per l'ordinamento. Da un lato infatti deve essere considerato già indicativo il consistente aumento di tali atti, evidenziandosi così la valorizzazione che è stata loro riconosciuta, dall'altro appare significativo il fondamento legislativo loro attribuito mediante la specifica indicazione contenuta in disposizioni di legge, al fine di garantire il principio di legalità.

condotta, di indirizzo», «comportamenti da tenere o attività da svolgere». Tale pluralità di possibili contenuti riportati da SCIULLO, *La direttiva nell'ordinamento amministrativo*, cit., 137-138, ha fatto affermare all'Autore che la direttiva sia «priva di un contenuto specifico». Essa infatti «non si risolve necessariamente in enunciati programmatici, ma può consistere indifferentemente nella fissazione di fini e/o di mezzi». «È possibile pertanto affermare che la direttiva, in quanto atto limitativo dell'altrui sfera giuridica, è in grado di soddisfare le più varie esigenze: fermo restando che il preesistente ambito di determinazione autonoma del destinatario non può, a seguito dell'emanazione della direttiva, essere completamente conculcato, la figura si presta ad essere impiegata come strumento di guida, ad ampio raggio, della condotta dei destinatari».

²⁹ Dai dati che risultano da un'indagine già in precedenza svolta, i cui risultati sono stati pubblicati in CATELANI, *Criteri di individuazione, caratteristiche ed efficacia delle direttive interorganiche*, in DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1992, 53 ss. si è potuto constatare che le direttive pubblicate erano molto rare (si poteva giungere al massimo a pubblicare tre direttive ogni anno) e si distingue solo il 1987 durante il quale sono state emanate 8 direttive.

³⁰ In particolare nel 1988: «Nessuna direttiva»; 1989: «4 direttive»; 1990: «5 direttive»; 1991: «15 direttive»; 1992: «20 direttive»; 1993: «16 direttive»; 1994: «17 direttive»; 1995: «16 direttive».

Il secondo aspetto da sottolineare in riferimento al contenuto delle direttive interorganiche e che giustifica ancor più la rilevanza di tale categoria, deriva dalle materie oggetto di disciplina. Non è qui il caso, in riferimento all'economia del lavoro, analizzare partitamente tutte le direttive emanate come tali, sia dal Presidente del Consiglio che dai singoli Ministri, ma è sufficiente descrivere il contenuto di quelle che appaiono più significative in proposito.

Si veda, ad esempio, la direttiva d.p.c.m. emanata il 27 gennaio 1994³¹, sull'erogazione dei servizi pubblici, materia la cui importanza e rilevanza nei confronti delle posizioni giuridiche soggettive degli utenti appare senz'altro manifesta. In essa oltre ad essere enunciati i principi fondamentali cui l'erogazione deve uniformarsi (eguaglianza, imparzialità, continuità), si codifica in modo espresso la posizione del cittadino utente qualificata come diritto alla partecipazione ed all'accesso delle informazioni in possesso del soggetto erogatore del servizio pubblico. Sono poi indicati nella stessa direttiva gli strumenti che devono essere adottati per l'erogazione dei servizi fissando standard di qualità e quantità di cui deve essere assicurato il rispetto. È significativo a tale riguardo che le successive Carte dei servizi che sono state emanate all'interno dei vari settori di pubblica utilità (e che sono tutt'ora in fase di elaborazione per determinati servizi) trovino fondamento giustificativo in tale direttiva e la stessa legge³², che sancisce l'obbligo per gli enti erogatori di servizi pubblici dell'adozione delle rispettive carte, rinvii ai principi indicati nella predetta direttiva, attribuendole così un valore sostanzialmente vincolante in sede di emanazione di detti provvedimenti.

A ciò si aggiunga che per garantire l'osservanza dei principi e delle procedure di efficacia generale contenute nella direttiva, è stato istituito anche un organo *ad hoc* che si occupa di verificare i problemi connessi all'applicazione e all'adattamento della direttiva alle situazioni concrete che ogni servizio pubblico può porre. «Il Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi pubblici», creato presso il Dipartimento della funzione pubblica sembra quindi che debba svolgere il compito non solo di garante dell'effettiva applicazione della direttiva, ma anche quello di accertare le modalità, anche future, di un adattamento al progressivo evolversi delle esigenze connesse ad un servizio pubblico.

Altra direttiva che deve essere ricordata proprio in riferimento all'incidenza del suo contenuto in un settore essenziale della pubblica amministra-

³¹ Cfr. i risultati della ricerca svolta da TARCHI, *Le circolari ministeriali con particolare riferimento alla prassi*, in DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, cit., 235 ss. part. *Appendice A*, p. 334.

³² In G.U. 22 febbraio 1994, n. 43.

zione è quella emanata dal Ministro per la funzione pubblica con la circolare 4 aprile 1995, n. 14³³, concernente la formazione del personale. Anche in questo caso, senza voler esaminare dettagliatamente tutti gli aspetti affrontati con la direttiva sopra ricordata, è sufficiente sottolineare che il Ministro ha inteso pervenire ad un trattamento uniforme e quindi collegato al principio di imparzialità di tutti i vari settori della pubblica amministrazione al fine di conseguire attraverso la formazione del personale un'equilibrata gestione di questo con contemporanea verifica delle dotazioni organiche, delle necessità di reclutamento e di mobilità ed infine anche dell'introduzione dei sistemi valutativi e premianti. Come si vede dalla soprascritta descrizione, si tratta di un quadro di interventi effettivamente complesso e determinante per la gestione delle attività attribuite all'amministrazione centrale e di riflesso anche a quelle degli enti locali per i quali la disciplina del personale deve essere definita parallelamente. Per questi ultimi infatti la direttiva costituisce, secondo disposizione espressa, «linea di indirizzo e coordinamento»³⁴.

Strettamente collegata ad essa è anche la direttiva d.p.c.m. 11 ottobre 1994³⁵ che in attuazione dell'art. 12, d.lgs. n. 29/1993 sul pubblico impiego, già citato e della l. n. 241/1990 sul procedimento e sulla trasparenza amministrativa, fissa i «*principi per l'istituzione ed il funzionamento degli uffici per le relazioni con il pubblico*». In particolare si indicano le finalità degli uffici e delle loro attività, le modalità di azione, le ulteriori ricerche ed analisi che devono essere poste in essere per l'ulteriore attuazione della normativa, ma si indicano in modo espresso anche le sanzioni per la mancata osservanza della direttiva³⁶. Le finalità e le modalità di attuazione, infatti, se si indirizzano in modo specifico agli uffici, influiscono in modo determinante anche sulla posizione degli utenti ai quali l'attività degli uffici è diretta, così da far ipotizzare che la mancata istituzione degli uffici predetti, possa essere fatta valere in modo diretto dai soggetti interessati.

Non si può, poi, non ricordare la direttiva d.p.c.m. 5 settembre 1995, contenente «*Principi e modalità per la realizzazione della Rete unitaria della pub-*

³³ Art. 2, u.c., d.l. 12 maggio 1995, n. 163, conv. l. 11 luglio 1995, n. 273 «*Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni*».

³⁴ In G.U. 12 giugno 1995, n. 135.

³⁵ Dubbia appare la classificazione o comunque la determinazione del concetto e dell'efficacia di queste «linee di indirizzo e coordinamento» che talvolta con circolare i Ministri sono soliti inviare alle Regioni (cfr. anche circolare Ministero della sanità 30 ottobre 1993, n. 43: «*Linee di indirizzo in materia di applicazione della deroga per la macellazione di conigli prevista dall'art. 4, d.p.r. 30 dicembre 1992, n. 559*»).

³⁶ In G.U. 8 novembre 1994, n. 261.

blica amministrazione». È sufficiente considerare a tal proposito che con l'effettivo e concreto funzionamento di tale rete unitaria le amministrazioni pubbliche non costituirebbero più compartimenti stagni improntati al principio dell'incomunicabilità, ma sarebbero uffici forniti di dispositivi di collegamento funzionale. Per raggiungere quindi tali scopi, già delineati nelle linee generali in un atto legislativo, è stata emanata tale direttiva alla quale si dovranno «conformare» le amministrazioni pubbliche e che contiene a sua volta ulteriori finalità da perseguire, le aree e l'ampiezza dell'intervento, modalità e fasi di realizzazione. A ciò si aggiunga un'ulteriore precisazione, d'altra parte frequente nelle più recenti direttive, circa l'impegno del Governo di «*adottare le misure legislative, regolamentari ed amministrative che si rendano necessarie per dare compiuta effettività ai contenuti della presente direttiva*».

In altre parole la direttiva trova il proprio fondamento contenutistico in una legge che pone principalmente finalità generali e comunque richiede un'attuazione concreta mediante un atto che dia esecuzione a tali principi. A sua volta tale direttiva costituisce, poi, il fondamento di ulteriori atti normativi, come se fosse un atto di passaggio adottato dal Governo al fine di individuare le modalità ed i mezzi più adatti per raggiungere quegli scopi delineati sia nella legge che nella direttiva.

5. *Cenni sull'efficacia della direttiva (rinvio)*

Sub c) Tale constatazione consente di fare dei meri rilievi sommari in ordine all'efficacia che l'ordinamento sembra riconoscere alla direttiva.

Un aspetto che appare evidente è l'impossibilità di continuare a classificarla, come frequentemente ancora la dottrina sostiene, quale atto interno dell'amministrazione, che si dirige agli uffici e organi subordinati o equordinati al soggetto emanate. I soggetti a cui è diretta possono essere molteplici: i privati o comunque soggetti estranei all'amministrazione, che si trovano in contatto con essa; il Governo in sede di emanazione di regolamenti sulla materia già disciplinata dalla direttiva stessa alla quale si deve uniformare; il legislatore in sede di successiva attuazione alla luce dell'evoluzione che il corso del tempo o la conoscenza dei problemi concreti hanno imposto.

Appare quindi che questi strumenti di indirizzo tendano a perseguire delle finalità normative che non possano essere raggiunte esclusivamente con gli atti legislativi normalmente impiegati, cosicché il contenuto si riflette sull'efficacia dell'atto, che si indirizza ad una pluralità di soggetti talvolta non pre-determinata né determinabile.

Il legislatore cioè, ogniqualvolta un determinato settore abbia dei contorni

ancora non ben definiti, sembra voler rinviare non solo a integrazioni regolamentari successive da parte del Governo, bensì a direttive, ad atti cioè che secondo la definizione classica hanno caratteristiche di maggior elasticità sia in ordine al loro contenuto, che alla loro efficacia; in altri termini ad atti che consentono un adattamento più rispondente alle esigenze concrete che in quel settore e in quel determinato momento vengono in evidenza.

Il dubbio che quindi si può porre, lasciandolo tuttavia aperto³⁷, è se l'uso che il Presidente del Consiglio e gli stessi Ministri stanno facendo delle direttive, possa aver influito sull'efficacia ad esse attribuibile all'interno dell'ordinamento. In altre parole, anche in assenza di una previsione normativa dell'efficacia delle direttive e nonostante che i giudici amministrativi dimostrino una certa difficoltà al riconoscimento di un valore esterno a tali atti³⁸, occorre viceversa porre il problema della possibilità di una modifica della natura di un atto in virtù della stessa prassi. Gli atti legislativi che prevedono la loro adozione e la stessa politica che il governo sta adottando di valorizzazione e di pubblicizzazione di esse, può infatti indurre a ritenere che vi sia una tendenza a far acquisire alle direttive un ruolo sempre più centrale per realizzare le scelte dell'amministrazione³⁹.

³⁷ Art. XII Le sanzioni per la mancata osservanza della direttiva – «*La inosservanza alla presente direttiva è valutata ai fini della applicazione delle sanzioni amministrative e disciplinari previste a carico dei dirigenti generali (...)».*

³⁸ Il tema dell'efficacia delle direttive all'interno dell'amministrazione, nonché nei confronti dei privati cittadini che anche indirettamente possono venir toccati da tali atti, richiede sicuramente un maggior approfondimento che in questa sede non può ancora essere raggiunto. Si rinvia pertanto ad un successivo contributo che dovrà tener conto, in modo sicuramente più dettagliato, delle caratteristiche sia contenutistiche che di efficacia che risultano in modo espreso dalle direttive stesse.

³⁹ Cfr. ad esempio Cons. Stato 14 luglio 1994, n. 602, in *Cons. Stato*, 1994, I, 1021, in cui si afferma che le direttive al pari delle circolari e delle istruzioni non sono suscettibili di impugnazione, «non avendo per sé valore normativo o provvedimentale». La C. conti, sez. contr. 16 febbraio 1994, n. 13, in *Cons. Stato*, 1994, II, 1360, precisa poi che «*la caratteristica tipica delle c.d. direttive amministrative (che trovano generale fondamento, per quelle emanate dal governo, nella l. 23 agosto 1988, n. 400) è quella di dettare regole di comportamento, generiche o più particolareggiate, tali da avvicinarle in taluni casi ai regolamenti, ma sempre lasciando un ampio margine di discrezionalità all'organo chiamato poi ad applicarle.*

È tuttavia da segnalare anche la pronuncia del Pretore di Bologna 21 dicembre 1992, in *Dir. fam.*, 1993, 697, in cui si afferma che «seppur in via di principio atti di indirizzo e direttive hanno come contenuto tipico l'indicazione di finalità e criteri-guida cui devono ispirarsi le attività del destinatario, e la loro efficacia ha quindi, di solito, un grado di intensità minore rispetto alla norma giuridica, tuttavia vi sono casi in cui tali atti risolvono il loro contenuto in vere e proprie regolamentazioni amministrative, in prescrizioni puntuali, in divieti inderogabili».