

LA MUTAZIONE DEL POTERE DI DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO NELLA PRASSI PIÙ RECENTE*

di ERIK LONGO**

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Ipotesi di lavoro. 3. I presupposti dell'indagine: l'evoluzione legislativa del potere di direttiva. 4. Regole e regolarità nelle direttive adottate dai governi di centro-sinistra nel periodo 1997-2001. 5. L'uso del potere di direttiva da parte dei Governi di centro-destra nella XIV legislatura. 6. Le direttive adottate nel 2007: conferme della prassi e ritorno della collegialità. 7. Profili ricostruttivi: l'uso della direttiva per fini di mera comunicazione pubblica.

1. Premessa

La nozione di direttiva ha una specifica origine nel diritto costituzionale. La prima formalizzazione del potere di direttiva risale all'art. 56 della Costituzione di Weimar, nel quale si diceva che «il Cancelliere del *Reich* determina le direttive politiche e ne assume la responsabilità dinanzi al *Reichstag*»¹. In un sistema in cui il Presidente del Consiglio si era trasformato da *primus inter pares* a organo motore dell'attività diretta a realizzare le finalità statali, il potere di direttiva serviva a dare un impulso unitario alle scelte di indirizzo politico stesso formate nel "circuito" Parlamento-Governo.

Quasi contemporaneamente all'approvazione della Costituzione di Weimar, anche nel nostro Paese si iniziò a parlare del potere di direttiva come strumento che identificava l'evoluzione della nostra forma di governo. I protagonisti di questo dibattito furono alcuni tra i più importanti giuspubblicisti del secolo scorso, tra cui Mortati, Lavagna e Crisafulli.

In Italia, tuttavia, il riconoscimento compiuto di questo potere avverrà solo all'interno della Costituzione, che affida formalmente al Presidente del Consiglio il potere di «dirigere la politica generale del Governo», di esserne responsabile e di mantenere «l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri».

In relazione a questa disposizione, la dottrina ha dimostrato un notevole interesse e al contempo visioni notevolmente differenti, soprattutto in relazione al modo di intendere l'esercizio della funzione di indirizzo politico². Riguardo all'esame sulla natura del

* Il presente contributo è destinato al volume a cura di Pajno S., Verde G., *Studi sulle fonti del diritto*, Giuffrè, Milano, 2009.

** Ricercatore di diritto costituzionale presso l'Università di Macerata.

¹ Per un'analisi di queste norme v. Clarich, M., *La nozione di direttiva: problemi ricostruttivi e tendenze recenti*, in *Studi in onore di V. Palazzolo*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 231 e 232.

potere direttivo, l'elemento più interessante è forse la sottolineatura secondo cui il Presidente è del tutto libero nella scelta del contenuto delle direttive, la cui efficacia è misurata in relazione alla capacità che egli ha di mantenere l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo e di coordinare l'attività dei ministri³.

Dal quadro costituzionale, perciò, emergono poche indicazioni, a cui si aggiungono le altrettanto non esaustive norme della legge n. 400/1988, che pure - come cercheremo di descrivere - ha dato un contributo decisivo per definire le caratteristiche di questo potere.

2. Ipotesi di lavoro

E' stato affermato da alcuni degli autori che si sono occupati maggiormente del tema in oggetto, che la "direttiva", intesa come categoria generale, rappresenta un tipico esempio di quei "concetti elastici, volutamente indefiniti, che emergono nelle fasi di transizione, allorché l'evoluzione fattuale e normativa dell'ordinamento pone l'interprete e l'operatore pratico di fronte a nuovi fenomeni difficilmente inquadrabili nelle categorie dommatiche tradizionali"⁴.

Sono soprattutto gli studiosi di diritto amministrativo ad aver collocato il potere di direttiva in una "zona d'ombra" del diritto⁵: a causa della difficoltà di ricostruire il regime giuridico di questi atti partendo dalla impossibilità di qualificare i vizi dell'atto amministrativo adottato in violazione delle sue prescrizioni, gli esponenti della dottrina amministrativistica si sono interessati dei profili funzionali di questa figura giuridica solo in termini relativi⁶.

² Cfr. tra tutti Cheli, E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961; Martines, T., *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, Milano, XXI, 1971; Bin, R., *Atti normativi e norme programmatiche*, Giuffrè, Milano, 1988; Catelani, E., *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Giappichelli, Torino, 1999.

³ D'Albergo, S., *Direttiva (ad vocem)*, in *Enc. giur.*, XII, Giuffrè, Milano, 1960.

⁴ Cfr. Clarich, M., *La nozione di direttiva: problemi ricostruttivi e tendenze recenti*, in *Studi in onore di V. Palazzolo*, cit., 1986, p. 228 e ripreso poi in Merusi, F. - Clarich, M., *Direttiva (ad vocem)*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1990. Quasi tutti gli studi che sono stati condotti sul tema hanno dovuto fare i conti con una realtà molto eterogenea di atti chiamati con uno stesso nome. Ogni autore ha cercato di dare una spiegazione a questa variabilità. Alcuni hanno affrontato il tema addirittura facendo ricorso a differenze di linguistica giuridica tra "regole di scopo" e "regole finali". Seguendo l'insegnamento di Santi Romano, Egidio Resta distingue rispettivamente tra regole che pongono il fine e regole che indicano solo i mezzi per raggiungere certi fini da esse posti. Cfr. E. RESTA, *L'onere della buona amministrazione*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, II, Cedam, Padova, 1940, pp. 117 e ss.

⁵ E' nota l'osservazione contenuta in Giannini, M.S., *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 295, secondo cui il potere di direttiva sarebbe un modo sintetico per indicare tutte quelle manifestazioni cui possono dare luogo poteri meno estesi di quelli della gerarchia e qualitativamente diversi dal potere di emanare ordini.

⁶ Tra gli studiosi di diritto amministrativo sono state condotti per lo più studi molto specifici sulle direttive degli enti di gestione o studi molto generali riguardanti gli rapporti organizzativi sottesi alla "direzione". Sulla prima specie esemplificativi sono i lavori di Merusi, F., *Le direttive governative nei confronti degli Enti di gestione*, Giuffrè, Milano, 1965; Marongiu, G., *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, CEDAM, Padova, 1989. Per un quadro generale della dottrina amministrativistica che si occupa del tema e dei problemi ancora aperti v. Sciuillo, G., *La direttiva nell'ordinamento amministrativo (profili generali)*, Giuffrè, Milano, 1993.

Negli anni, l'incertezza di queste indagini ha condizionato non poco gli studi di diritto costituzionale sugli stessi temi. Il tasso di ambiguità teorica non ha soccorso, infatti, gli autori che hanno voluto approfondire l'esercizio in concreto della funzione di direzione del Presidente del Consiglio⁷. Nell'analisi dei rapporti tra quest'ultimo e i ministri molti autori si sono come arrestati di fronte al problema del valore vincolante delle direttive presidenziali. Il sostanziale difetto di "giustiziabilità" degli atti approvati in violazione di essa e la inesistenza di una sanzione politica astrattamente prefigurabile non ha consentito di arrivare ad un approdo definitivo circa la natura delle direttive del Presidente del Consiglio⁸.

Ma se questa è la situazione di partenza, si può subito osservare che, soprattutto di recente, il potere di direttiva del Presidente del Consiglio ha percorso una strada autonoma rispetto al potere di direttiva considerato in termini generali, tanto che appare oramai differente dalla nebulosa e indeterminata categoria del potere di direzione generale che si esplica nei rapporti interorganici.

Le riforme dell'amministrazione e il cambiamento della legge elettorale, infatti, hanno trasformato il potere di direzione del Presidente del Consiglio. Il cambiamento del metodo di formazione delle coalizioni e il diverso modo di elaborare il consenso sul programma di governo hanno dato una nuova veste alla direzione politica, la quale non si riassume più solo nella ricerca di schemi compositivi degli interessi e delle domande di cui sono portatori i partiti della coalizione - attraverso cui si assicura la stabilità del governo⁹ -, ma è un potere di dimensione maggiore che non si esaurisce nel rapporto con ministri e indirettamente con i partiti. Inoltre, è un potere che oggi deve essere collegato entro una cornice più ampia, come mezzo per esercitare alcune delle attribuzioni che il Presidente svolge non solo per l'esercizio dell'attività di direzione dell'indirizzo politico, in base alla previsione dell'art. 95, comma 1, della Costituzione. Pertanto ci sembra che la modalità più idonea per comprendere i connotati delle direttive del Presidente del Consiglio sia quella di svolgere un esame delle funzioni e dei modi di espressione di tale potere, con l'obiettivo di dimostrare che la "modularità di impiego", la "flessibilità di contenuto" e la "elasticità di effetti" sono non il limite ma il pregio di questi atti, cioè la capacità di esprimere un valore e di spiegare un'efficacia a seconda del contesto e delle situazioni di utilizzo da parte dello stesso organo¹⁰.

Nel campo così delimitato si inserisce la tesi che vogliamo sviluppare in questo scritto e che possiamo così sintetizzare: le direttive del Presidente del Consiglio hanno assunto nei tempi recenti un valore ed una capacità di concretizzare scelte proprie

⁷ Interessante a questo proposito quanto afferma Angiolini, V., *Direzione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Utet, Torino, 1990, p. 110, secondo il quale «più che ricostruire attraverso la normativa costituzionale o legislativa o la giurisprudenza una nozione di direzione compiuta ed esauriente, gli studiosi ne hanno solitamente fornito differenti nozioni, strettamente collegate alle diverse visioni che essi, di volta in volta hanno coltivato dell'amministrazione pubblica; di simili definizioni ci si è serviti come di definizioni essenzialmente culturali con le quali rendere più robuste le diverse visioni della sistemazione giuridica della pubblica amministrazione».

⁸ Per queste considerazioni v. Ventura, L., *Il governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 75 e ss..

⁹ Per queste nozioni v. Pitruzzella, G., *Il presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, CEDAM, Padova, 1986, pp. 136-137.

¹⁰ Di essere, in altri termini, un atto che concretizza le decisioni del Presidente in settori che richiedano una sua attività.

dell'organo emanante; questi atti si pongono come necessario momento di elaborazione della serie decisionale che conduce alla definizione di specifiche funzioni pubbliche oltre che uno degli atti che traduce l'indirizzo politico del governo. Oggi, infatti, le direttive del Presidente del Consiglio sono divenute atti dotati di una particolare efficacia formale il cui contenuto rileva per essere non solo corrispondente ad un indirizzo politico determinato, ma anche perché dirette a definire la fase preliminare dell'attività degli organi del governo e a mantenere il nesso con il programma politico che il governo mira ad attuare.

Perciò, scostandoci dal generale orientamento che tende a svalutare la portata precettiva di questi atti, in queste pagine proveremo a indicarne le caratteristiche e a collocarli più proficuamente all'interno di un emergente potere normativo sostanziale che il Presidente del Consiglio ha acquisito, e attraverso il quale egli opera scelte giuridiche generali per lo stato, non più confinate entro i soli rapporti politici e amministrativi con i ministri¹¹.

L'indagine, è bene ribadirlo, avrà ad oggetto le direttive come "fonti" normative; pertanto non riguarderà l'esame del compito di coordinamento e di impulso del Presidente del Consiglio sia nei confronti dell'attività del Governo che dei Ministri e lo studio delle altre decisioni necessarie per realizzare il programma di governo¹².

Nelle pagine seguenti, quindi, daremo conto dell'analisi condotta su tutti gli atti denominati formalmente "direttiva del presidente del Consiglio" nel periodo 1997-2007¹³. Per facilitare l'esame e rendere più organica la descrizione, abbiamo preferito dividere l'insieme delle direttive esaminate in due parti. Da un lato, le direttive approvate dai Presidenti Prodi, D'Alema e Amato dal 1997 all'aprile 2001 e, dall'altro, le direttive approvate dai presidenti Berlusconi e Prodi nel periodo successivo. La scelta del 2001 come spartiacque non è un elemento arbitrario o meramente cronologico, ma dipende dalla volontà di operare una comparazione degli atti adottati da Presidenti espressione di maggioranze politiche differenti.

3. I presupposti dell'indagine: l'evoluzione legislativa del potere di direttiva

L'evoluzione legislativa del potere di direttiva del Presidente del Consiglio rappresenta uno dei presupposti principali da cui muovere. L'entrata in vigore di fonti normative primarie che disciplinano tale potere rappresenta un punto imprescindibile da cui partire per comprendere l'evoluzione stessa di queste fonti.

¹¹ Merusi, F., *Le direttive governative nei confronti degli Enti di gestione*, cit., p. 264 e ss.

¹² Marongiu, G., *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, cit.; Catelani, E., *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, cit.

¹³ La scelta per il punto di partenza dell'esame è dovuta ad una circostanza legata all'oggetto stesso della ricerca. E' nel 1997 che possiamo collocare il momento in cui i Presidenti del Consiglio hanno iniziato ad usare solo lo strumento formale "direttiva" per adottare la maggior parte dei propri atti di indirizzo con rilevanza esterna rivolti all'amministrazione o ai ministeri. Abbiamo perciò escluso le direttive approvate dal Presidente Prodi nel 1996 soltanto per un motivo formale, giacché sono state considerate i soli atti che portano formalmente il nome di "Direttiva del Presidente del Consiglio". Nel periodo che va dal giugno al dicembre 1996 sono state adottate due atti denominati formalmente Decreto del Presidente del Consiglio e che hanno per oggetto l'adozione di una "direttiva". Sono il DPCM 27 giugno 1996 e il DPCM 6 dicembre 1996 dedicate, la prima, all'entrata in vigore dell'Euro e, la seconda, alla privatizzazione della STET (società finanziaria telefonica).

L'atto che fonda la nuova considerazione del potere di direttiva del Presidente del Consiglio è la già citata legge n. 400/1988, la quale, come è noto, riordina le attribuzioni e l'organizzazione degli organi che compongono il Governo attuando per la prima volta dopo quaranta anni la riserva di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio contenuta nell'art. 95, ultimo comma, Cost.¹⁴. L'art. 5, comma 2 di questa legge, in particolare, riconosce al Presidente del Consiglio il potere di indirizzare «ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri», il potere di emanare quelle direttive «connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo», il potere di coordinare e promuovere «l'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo» e, infine, la facoltà di adottare «le direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza degli uffici pubblici e promuove le verifiche necessarie».

Pur non operando un chiarimento sui diversi tipi di direttive, ma anzi alimentando diverse interpretazioni sul punto, questa disciplina compie un passo in avanti distinguendo la possibilità per il PdC di adottare direttive nell'esercizio sia di poteri politici sia di poteri discrezionali-amministrativi¹⁵.

Anche se tale elencazione non esaurisce le ipotesi in cui il Presidente del Consiglio può approvare direttive, ciononostante costituisce il riconoscimento formale della sussistenza del potere di direttiva in capo al Presidente del Consiglio (in attuazione delle previsioni dell'art. 95)¹⁶.

Le disposizioni contenute nella legge 400/1988, inoltre, sollevano una serie di problemi che in questa sede possiamo solo accennare. Esse, infatti, non definiscono rispetto a quali settori di competenza si debba distinguere tra direttive politiche e direttive amministrative né aiutano a operare un giudizio di prevalenza dell'una attività (politica) rispetto all'altra (amministrativa) per individuare la differente efficacia delle singole direttive adottate¹⁷.

Tuttavia, pur non risolvendo questi problemi, le riforme approvate nella prima metà degli anni '90 rafforzano il potere del Presidente e conferiscono alle direttive un

¹⁴ Per una ricostruzione del valore che l'entrata in vigore di questa legge ha avuto per la trasformazione del Governo v. Mezzanotte, M., *La figura del Presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi*, in *Politica del diritto*, 2/2001, il quale riconosce che in questo momento "l'unica nota positiva riscontrabile nella l. n. 400/88 sta nell'aver cercato di «frenare» la ministerializzazione in atto nel Governo «stabilendo un asse privilegiato tra consiglio dei ministri e Presidente del consiglio, in particolare potenziando la funzione di coordinamento spettante a quest'ultimo»".

¹⁵ Una conclusione suffragata dalla lettura delle posizioni espresse dalla dottrina anteriormente all'approvazione della legge n. 400/1988. Sul punto v. Ventura, L., *Il governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 75 e ss.

¹⁶ La scelta per una forma precisa con cui esercitare tale potere è una novità per nulla trascurabile, giacché fino a tutti gli anni '80 i Presidenti del Consiglio erano soliti esercitare tale potere attraverso atti formali previsti per scopi diversi o mediante la forma verbale. Catelani, E., *Nuove tendenze nell'uso delle direttive interorganiche*, in *Osservatorio sulle Fonti 1996*, Giappichelli, 1997, p. 251 ricorda che nello studio delle direttive l'approvazione della l. n. 400/1988 può essere considerata uno spartiacque. Prima della l. n. 400 le direttive venivano adottate con atti dalla forma anche molto differenziata, ossia con decreti ministeriali, circolari, ordinanze, decreti, o a volte attraverso la mera forma verbale, come fanno notare Merusi F., Clarich, M., *Direttiva (ad vocem)*, cit., p. 4.

¹⁷ Perciò quando la distinzione tra i due tipi di attività non risulta agevole - soprattutto se si tiene conto delle frequenti commistioni di "valenze politiche" e "valenze amministrative" in ordine allo stesso tipo di atti - la differenza marcata dal legislatore diviene del tutto inutile.

autonomo spazio entro gli atti generali del potere esecutivo¹⁸. Questi provvedimenti confermano un incremento dell'influenza delle direttive sull'organizzazione e sulla gestione amministrativa ed esprimono - come ha sottolineato la dottrina - anche una legittimazione dell'uso della direttiva¹⁹.

Importanti leggi²⁰, in seguito, hanno dotato gli organi politici del potere di controllare, attraverso gli uffici di diretta collaborazione e il nucleo di controllo interno, l'attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli altri atti di indirizzo politico.

4. Regole e regolarità nelle direttive adottate dai governi di centro-sinistra nel periodo 1997-2001

Ad una prima lettura delle 45 direttive adottate dai Presidenti del Consiglio tra il 1997 e il 2001²¹, saremmo immediatamente tentati di concludere che la notevole divergenza tra questi atti ed i tipi descritti nella legge n. 400/1988 e nel d. lgs. n. 29/1993 non permette di dare una veste unitaria all'uso del potere di direttiva presidenziale.

E' molto raro, infatti, che uno di questi atti risponda alla tipologia formale descritta nella legge. Anzi, ognuno di essi ha un contenuto diverso dall'altro ed elementi variabili ricollegabili più a motivi contingenti che a caratteristiche predefinite. La stessa distinzione operata dalla legge n. 400/1988 tra direttive amministrative e direttive politiche non viene quasi mai rispettata. Queste direttive, infatti, non contengono elementi espliciti che dimostrano l'impulso del Consiglio dei ministri ovvero la possibilità di ricondurre l'atto alla responsabilità presidenziale di dirigere la politica generale del Governo.

Le direttive approvate dai Presidenti succedutisi tra il 1997 e il 2001 si allontanano dai tipi legali, ai quali non sembra dunque possibile riferirsi per una loro opera ricostruttiva.

Tuttavia concludere che il potere di direttiva abbia un contenuto indefinito e che l'elemento costante sia la assoluta libertà nell'uso di questo potere non soddisfa la tesi iniziale e perciò ci sollecita a condurre una disamina più approfondita, coscienti che

¹⁸ Il d. lgs. n. 29/1993, ad esempio, da un lato, ha conferito un potere di direttiva speciale agli organi di governo all'interno della riforma del pubblico impiego, dall'altro ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento la distinzione tra "direzione politica" e "direzione amministrativa". In seguito il d. lgs. n. 80/1998 e il d. lgs. n. 165/2001 hanno attribuito ai ministri il potere di definire «obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare» ed emanare «le conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione». Inoltre pochi anni prima la l. n. 20/1994 in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti ha attribuito a quest'ultima il potere di controllare preventivamente le «direttive generali per l'indirizzo e per lo svolgimento dell'azione amministrativa». Per un commento a queste norme cfr. Catelani, E., *Direttiva (Dir. Amm.)*, in *Diz. dir. pubbl. diretto da S. Cassese*, Giuffrè, Milano, 2006, 1857.

¹⁹ E il riconoscimento del ruolo formale che questo atto ha acquisito nella prassi. Cfr. Catelani, E., *Nuove tendenze nell'uso delle direttive interorganiche*, cit., p. 249.

²⁰ V. art. 6 del d. lgs. 286/1999. Indicazioni ulteriori sull'esercizio del potere di direttiva si possono rinvenire anche nelle previsioni dell'art. 2, comma 2, del d. lgs. n. 303/1999, che definiscono le attribuzioni per le quali il Presidente del Consiglio si avvale della Presidenza, e tra queste menzionano al primo punto «la direzione ed i rapporti con l'organo collegiale di governo». V. Catelani, E., *Contributo allo studio delle direttive*, cit., p. 25.

²¹ Governi Prodi I (17.05.1996 - 21.10.1998), D'Alema I e II (21.10.1998 - 25.04.2000), Amato II (25.04.2000 - 11.06.2001).

anche nelle forme e nei contenuti più variabili è possibile scorgere regolarità nell'uso di un potere. Per aiutarci a fare ordine tra questi atti e per provare a scorgere, nella apparente diversità di forme e contenuti, alcuni elementi ricorrenti, procederemo all'esame di ciascun atto. Cercheremo inoltre di usare quali criteri di analisi quegli elementi che già la dottrina ha approntato per qualificare tale potere²², come pure le caratteristiche costanti che nel corso dello studio si rilevano.

4.1 *Contenuto*

Le direttive del periodo considerato possono essere ordinate essenzialmente in base a tre tipologie di elementi contenutistici: (a) alcune fissano **linee guida** e **norme tecniche di indirizzo** rivolte ad **armonizzare** l'attività della pubblica amministrazione, soprattutto attraverso l'introduzione di nuove procedure; (b) altre hanno un contenuto più prossimo ad una **circolare** e pertanto si limitano ad **interpretare** una determinata disposizione di legge, fissando semmai precise linee di condotta che autorità inferiori devono seguire nel disbrigo di affari correnti; (c) altre ancora hanno un **contenuto prettamente politico**, poiché sono diretta espressione del potere di direzione generale dell'attività di governo e non hanno un riferimento esplicito e immediato all'attività o all'organizzazione della pubblica amministrazione²³.

a) Direttive che fissano linee guida e norme tecniche di indirizzo

Appartengono alla **prima** categoria tutte quelle direttive approvate dal Presidente del Consiglio che individuano linee guida o indirizzi che hanno efficacia tanto interna alla pubblica amministrazione quanto esterna ad essa. Il primo esempio di questa tipologia sono le direttive rivolte agli enti di gestione e le direttive adottate per indicare le linee guida fissate in occasione della costituzione di alcune società pubbliche.

Questi atti, come testimoniano ad esempio le direttive 13 maggio 1997²⁴ e 14 novembre 1997²⁵, sono rivolti a definire ampie trasformazioni di enti o società ancora in mano pubblica, definendo le linee strategiche della loro azione futura, in base alla mutata prospettiva dell'intervento statale nell'economia²⁶.

²² E che esplicheremo nel corso dell'esame. Tra le nozioni più utili vi è certamente quella data da Santi Romano ai primi del Novecento che, partendo dalla definizione di legge-direttiva, identificava la direttiva in «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». Romano, S., *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1945, 127.

²³ Non rientrano in queste categorie solo poche direttive che hanno un contenuto non conforme ai tipi esaminati. Si tratta per lo più di atti con un contenuto misto sia di carattere tecnico/interpretativo sia di contenuto organizzativo/amministrativo. Tra tutte possiamo citare la direttiva 23 gennaio 1998 "Adeguamento alla normativa comunitaria in materia di appalti pubblici della concessione alla società "Stretto di Messina"" (G.U. 9 marzo 1998, n. 56) e la direttiva 10 settembre 1999 "Adeguamento dei sistemi informatici al cambio di data dell'anno 2000" (G.U. 25 settembre 1999, n. 226).

²⁴ "Direttiva per la costituzione di apposita società cui trasferire i compiti della GEPI - S.p.a., in materia di lavori socialmente utili", in G.U. 4 giugno 1997, n. 128.

²⁵ "Linee guida per il risanamento dell'Ente Poste italiane", in G.U. 17 dicembre 1997, n. 293.

Un particolare esempio di direttiva contenente indirizzi è la direttiva 15 luglio 1997²⁷, adottata per revocare tutte le misure straordinarie che consentivano il permesso di soggiorno in Italia per i cittadini delle Repubbliche sorte nei territori dell'ex Jugoslavia. A seguito degli accordi di Dayton del 1995 e della revoca dello stato di emergenza che era stato dichiarato dallo stesso Presidente del Consiglio, essa definisce a quali condizioni quei cittadini stranieri che prima avevano ottenuto un permesso di soggiorno sulla base di una condizione straordinaria mantenessero il diritto a rimanere in Italia²⁸. Molto simili a queste ultimi sono anche le due direttive adottate nello stesso anno in materia di “rimpatrio dei cittadini albanesi”²⁹.

Ulteriore ed interessante esempio di direttiva contenente indirizzi è quella approvata il 16 gennaio 1998 contenente “*Principi e modalità di attuazione delle disposizioni in materia di formazione dei residui di stanziamento*”. Il contenuto dell'atto ed in particolare la forma in cui sono predisposte le misure attuative depongono a favore di tale qualificazione. Questa direttiva ha avuto bisogno di ulteriori atti più particolari di indirizzo predisposti dal Ministro del tesoro e di decreti dello stesso Presidente del Consiglio che hanno fissato gli schemi per la conservazione dei residui di stanziamento delle p.a.

Tra le direttive che definiscono linee guida o indirizzi nei confronti della p.a., vi sono anche quei provvedimenti adottati per la riforma della dirigenza pubblica³⁰.

In un altro gruppo possiamo far rientrare le direttive che stabiliscono gli indirizzi rivolti alle pubbliche amministrazioni per la gestione dei flussi informatici documentali³¹ e della telefonia³². Tutti questi atti hanno come principale obiettivo

²⁶ Anche la costituzione della società “Sviluppo Italia”, il risanamento e l'ammodernamento delle Ferrovie dello Stato è stata preparata da due direttive del Presidente del Consiglio. V. rispettivamente le dirr. P.C.M. 26 gennaio 1999 “*Costituzione del capitale e della struttura societaria di «Sviluppo Italia» S.p.a.*” (G.U. 26 gennaio 1999, n. 20) e 9 giugno 1999 “*Indirizzi e priorità della società «Sviluppo Italia», e delle società operative da essa costituite*” (G.U. 10 giugno 1999, n. 134), e la dir. P.C.M. 18 marzo 1999 “*Risanamento delle Ferrovie dello Stato*” (G.U. 17 maggio 1999, n. 113).

²⁷ Conteneva “*Nuove disposizioni per l'applicazione della L. 24 settembre 1992, n. 390, e successive modificazioni ed integrazioni*”, in G.U. 18 agosto 1997, n. 191.

²⁸ La direttiva, inoltre, rivolge specifici indirizzi al Ministro dell'interno (punto n. 4) affinché curi l'attuazione di queste disposizioni e curi il rimpatrio volontario di questi soggetti e la chiusura dei centri di accoglienza.

²⁹ Direttiva 31 agosto 1997 “*Direttiva in materia di rimpatrio dei cittadini albanesi*” (G.U. 2 settembre 1997, n. 204) e direttive 29 novembre 1997 “*Direttiva sulla conclusione degli interventi umanitari di protezione temporanea in favore dei cittadini albanesi giunti in Italia a seguito della crisi socio-politica del loro Paese*” (G.U. 3 dicembre 1997, n. 282).

³⁰ Tra le più significative in questa materia si segnalano la direttiva adottata il 1 luglio 1999 “*Linee guida per la definizione dei contratti individuali della dirigenza*” (G.U. 4 luglio 1999, n. 172), la direttiva adottata direttiva 1 marzo 2000 “*Ulteriori linee guida per la definizione dei contratti individuali della dirigenza*” (G.U. 9 febbraio 2000, n. 32). Per un esame approfondito delle direttive precedenti a questa sempre sul tema della dirigenza v. Catelani, E., *Contributo allo studio delle direttive...*, cit., pp. 46 e ss.

³¹ Direttiva P.C.M. 28 ottobre 1999 “*Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni*” (G.U. 11 dicembre 1999, n. 290).

³² Direttiva 20 luglio 1999 “*Direttiva sui sistemi di telefonia delle amministrazioni pubbliche*” (G.U. 7 agosto 1999, n. 184).

quello di stimolare i processi di cambiamento nell'attività e nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni³³.

Come detto, questo tipo di direttive è caratterizzato dall'efficacia generale delle disposizioni che recano, quindi anche nei confronti delle posizioni soggettive dei privati cittadini oltre che un valore interno all'amministrazione. Una dimostrazione di questo è offerta dalla direttiva 3 marzo 1999 "*Razionale sistemazione nel sottosuolo degli impianti tecnologici*", che non si limita a dare indicazioni di massima nei confronti di altre amministrazioni statali, ma definisce nel dettaglio il modo per la progettazione, la costruzione e la manutenzione degli impianti sotterranei usati dalle aziende erogatrici dei servizi pubblici a rete³⁴.

In questa categoria, infine, rientrano altre due importantissime direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri: la direttiva 27 marzo 2000 "*Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione*"³⁵ e la direttiva 12 dicembre 2000 "*Indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa*"³⁶. Ambedue, in relazione alle procedure e agli indirizzi che contengono, possono essere definite il prototipo di direttive che fissano "linee guida"³⁷.

b) Direttive a contenuto meramente interpretativo

Un discorso a parte meritano quelle direttive che abbiamo collocato nella **seconda** categoria.

La scelta di usare il termine "circolare" per definire uno specifico contenuto della direttiva può apparire non corretto. In termini generali non è semplice distinguere direttive e circolari in relazione al contenuto che questi atti hanno. Non è un caso che chi si è occupato di studiare le circolari ha ritenuto che questi atti avessero caratteristiche simili molto a quelle delle direttive. Per molti autori³⁸, infatti, il termine "circolare" non è altro che un termine per indicare riassuntivamente gli atti generali e atipici che servono per portare a conoscenza di autorità inferiori notizie, informazioni,

³³ Espressione di un medesimo indirizzo è anche la direttiva adottata in attuazione della legge. n. 150/2000 che ha introdotto la disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni. V. la Direttiva 27 settembre 2000 "*Direttiva sul programma delle iniziative di informazione e comunicazione istituzionale delle amministrazioni dello Stato*" (G.U. 30 ottobre 2000, n. 254). Secondo una diversa ottica questa direttiva rientra nell'esercizio di una competenza propria del Presidente del Consiglio svolta attraverso il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

³⁴ Per alcuni versi questa direttiva ricorda la direttiva 27 gennaio 1994 "*Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*" (G.U. 22 febbraio 1994, n. 43), che conteneva la definizione della "Carta dei servizi pubblici locali". Per tutti cfr. Sciallo, G., *Profili della direttiva 27 gennaio 1994 ("Principi sull'erogazione dei servizi pubblici")*, in *Dir. econ.*, 1996, pp. 47 e ss.

³⁵ G.U. 23 maggio 2000, n. 118.

³⁶ G.U. 26 gennaio 2001, n. 21.

³⁷ Tuttavia mentre la prima introduce una procedura nuova per la semplificazione della disciplina in vigore a livello statale, la seconda pone obiettivi che hanno un maggiore profilo politico, definendo un metodo unitario per fissare la "direttiva annuale sulla azione amministrativa". In questo senso la direttiva del 12 dicembre 2000 rappresenta anche un superamento delle previsioni contenute nel d. lgs. 30 luglio 1999, n. 286 che agli articoli 7 e 8 prevedeva la funzione di controllo nei confronti delle pubbliche amministrazioni e la direttiva annuale di ciascun Ministero che serve per la programmazione e la definizione degli obiettivi delle unità dirigenziali di primo livello.

³⁸ E' stato per primo Giannini ad aver indicato in modo definitivo che una circolare in senso "sostanziale" non esiste e che ai fini di una maggiore precisione sarebbe il caso di parlare di «norme interne, direttive, ordini generali, ordini particolari, etc., a seconda dei casi notificati mediante circolare». Cfr. Giannini, M.S., *Circolare (ad vocem)*, in *Enc. dir.*, VII, 1960, p. 3.

ordini, etc. Seguendo l'approccio di questo lavoro, invece, abbiamo collocato nell'ambito delle direttive con contenuto di circolare quegli atti che formalmente assumono tale *nomen*³⁹ o le direttive che dettano una disciplina per aspetti solamente interni alla pubblica amministrazione, come per esempio le direttive che riguardano l'interpretazione delle norme sul pubblico impiego.

Sul piano del contenuto, queste direttive/circolari si caratterizzano per il fatto che riguardano aspetti della disciplina delle pubbliche amministrazioni molto capillari; inoltre, hanno contenuto interpretativo di una o più disposizioni di legge.

Un esempio interessante di questo tipo di direttiva è quella adottata il 27 febbraio 1998 "*Direttiva sulle autovetture di servizio in dotazione alle amministrazioni civili dello Stato ed agli enti pubblici non economici*"⁴⁰ contenente disposizioni attuative della finanziaria per il 1997, in tema di utilizzo e dismissione delle autovetture in possesso delle amministrazioni pubbliche⁴¹.

d) Direttive a contenuto marcatamente politico

La **terza** categoria ospita quelle direttive che hanno un contenuto maggiormente politico e che per questa ragione non si possono comprendere nella prima o nella seconda categoria.

Sulla qualificazione "politica" con la quale abbiamo designato questa categoria occorre fare una precisazione. Con essa non ci si riferisce al fatto che questi atti disciplinino i rapporti con i ministri, ma a due connotati specifici: da un lato, la loro attinenza a settori che riguardano la politica generale del governo; dall'altro, la prevalenza di disposizioni con un contenuto molto più descrittivo dei presupposti politici entro cui si collocano gli obiettivi definiti, a differenza dei tipi precedenti⁴².

Esempi interessanti di questa tipologia sono: le direttive adottate per accompagnare il processo di introduzione dell'Euro⁴³; la direttiva che attua le previsioni della 4^o conferenza mondiale sulle donne e contiene l'indicazione di una serie di politiche (azioni) per favorire la parità tra i sessi⁴⁴; la direttiva che prevede l'istituzione da parte del Ministro del Tesoro del «Comitato di indirizzo strategico per lo sviluppo della piazza finanziaria italiana (Comitato piazza finanziaria italiana)»⁴⁵; le direttive che

³⁹ Solitamente il termine circolare emerge all'interno del testo della direttiva del Presidente del Consiglio.

⁴⁰ G.U. 11 aprile 1998, n. 85.

⁴¹ Molto vicino a quella citata è pure la direttiva P.C.M. 5 novembre 1999 "*Ammortamento e assegnazione, a titolo gratuito, di beni informatici*" (G.U. 11 dicembre 1999, n. 290).

⁴² Su questo piano è interessante quanto prospettato da Bachelet, V., *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 102, secondo il quale sia la direttiva amministrativa che quella politica sarebbero atti di indirizzo distinguibili sul piano dei contenuti: «la direttiva politica contiene la determinazione dei fini ultimi di una data attività (legislativa, politica, amministrativa), mentre la direttiva amministrativa riguarda la scelta dei mezzi adeguati per raggiungere fini predeterminati».

⁴³ Direttiva 3 giugno 1997 "*Problematiche connesse all'introduzione dell'Euro*" (G.U. 5 luglio 1997, n. 155) con cui si anticipano le misure contenute nell'allora disegno di legge in materia di Euro presentato dal Governo Prodi al Parlamento.

⁴⁴ Direttiva 27 marzo 1997 "*Azioni volte a promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle donne, a riconoscere e garantire libertà di scelte e qualità sociale a donne e uomini*" (G.U. 21 maggio 1997, n. 116).

⁴⁵ Direttiva 29 maggio 1998 "*Indirizzo strategico e il coordinamento di un complesso integrato di azioni volte allo sviluppo e al potenziamento della piazza finanziaria italiana (Progetto piazza finanziaria italiana)*" (G.U. 4 luglio 1998, n. 154).

prevedono disposizioni in materia di profughi provenienti dall'Albania⁴⁶ e dai Balcani⁴⁷; le direttive che definiscono i flussi di extracomunitari che possono entrare nel nostro paese in deroga alla procedura tipica definita dalla legge n. 286/1998⁴⁸; la direttiva sul trasporto aereo di stato per ragioni umanitarie, che contiene anche le norme - poi abrogate - sul "trasporto aereo di stato"⁴⁹.

In questa categoria possiamo comprendere anche tutte le direttive che hanno uno scopo meramente "informativo", come quelle che indicano una giornata di sensibilizzazione in relazione ad uno specifico tema (donazione organi, incidenti sul lavoro, prevenzione oncologica, etc.). L'uso del potere di direttiva per questi fini è frutto di un'autonoma scelta politica del Presidente, che con esse esercita le attribuzioni in materia di informazione e comunicazione pubblica.

4.2 Settori di intervento

Le materie trattate dalle direttive sono molte e diverse tra loro. Solo pochi atti possono essere considerati simili in relazione allo specifico settore di intervento. Il lavoro di analisi che abbiamo condotto ci consente, tuttavia, di individuare una serie di macro settori nei quali l'uso del potere di direttiva da parte del Presidente del Consiglio incide costantemente.

Questi settori o macro aree sono: (a) la privatizzazione dei grandi enti pubblici e la costituzione delle "nuove" società pubbliche; (b) il processo di riforma della dirigenza pubblica; (c) l'innovazione e la trasformazione dei mezzi informatici e degli strumenti di comunicazione della pubblica amministrazione; (d) le politiche a favore dell'immigrazione; (e) la indizione di giornate di sensibilizzazione; (f) i servizi pubblici locali

E' evidente che questo elenco non esaurisce le tipologie. Rimangono fuori dalla nostra considerazione le direttive sull'Analisi di impatto della regolazione e la direttiva che fissa gli indirizzi sulla formulazione delle direttive generali dei ministeri⁵⁰. Questi due atti, come già abbiamo notato sopra, hanno caratteristiche molto particolari, pur essendo tra gli esempi più tipici dell'esercizio dei poteri di indirizzo nei confronti dei ministri.

Un discorso a parte meritano poi le direttive che hanno come finalità precipua quella di delineare in modo non definitivo un determinato settore dell'amministrazione che si deve adattare alla evoluzione della tecnica. L'uso della direttiva in questi settori è giustificato non solo dalla esigenza di definire in maniera dettagliata modalità di

⁴⁶ Direttiva del 18 giugno 1997 "Direttiva in materia di assistenza ai cittadini albanesi da rimpatriare" (G.U. 2 luglio 1997, n. 152).

⁴⁷ Direttiva 29 luglio 1999 "Direttiva sull'azione a favore delle popolazioni già coinvolte nelle situazioni di conflitto nell'area dei Balcani" (G.U. 22 marzo 2000, n. 68).

⁴⁸ Direttiva 4 agosto 1999 "Programmazione dei flussi di ingresso per lavoro, nell'anno 1999, di P.A. - CITTADINI STRANIERI non comunitari" (G.U. 6 settembre 1999, n. 209.) e 2 febbraio 2001 "Anticipazione di una quota dei flussi di ingresso per l'anno 2001 relativa ai lavoratori stagionali non comunitari" (G.U. 3 marzo 2001, n. 52).

⁴⁹ Direttiva 21 novembre 2000 "Disciplina del trasporto aereo di Stato e per ragioni umanitarie" (G.U. 23 marzo 2001, n. 69).

⁵⁰ V. *supra* note 35 e 36.

comportamento dell'amministrazione o di soggetti terzi, ma anche dalla necessità di ricorrere a strumenti flessibili, che consentano un rapido adeguamento ai necessari assestamenti che certe materie comportano (esempio telefonia e informatizzazione), adeguamento che sarebbe meno agevole se si trattasse di atti normativi e regolamentari⁵¹.

4.3 Destinatari e procedure di formazione

Abbiamo già detto che spesso è difficile distinguere all'interno di uno stesso atto o fra atti tra loro diversi quelli che hanno un carattere politico e quelli che invece presentano un carattere prettamente amministrativo. Ciò non esclude, però, che in alcuni casi il carattere politico di una direttiva prevalga in base alla semplice considerazione che i destinatari dell'atto hanno un ampio margine di apprezzamento circa i modi di attuare le finalità indicate. La "dose" di politicità delle direttive del Presidente del Consiglio non è sempre un dato comprensibile per chi esamina questi atti dall'esterno.

Nell'analisi del testo delle direttive abbiamo riscontrato due fattori che ragionevolmente possono aiutare a definire le caratteristiche di questi atti: l'esame del **procedimento di formazione**, descritto nella premessa, e l'individuazione dei **destinatari**, diretti o indiretti.

a) Procedimento di formazione

Non esistono un tipo generale di direttiva né criteri per definire o anche leggere le "premesse" che precedono l'adozione delle direttive del Presidente del Consiglio.

Quindi, con questo esame, non intendiamo individuare un procedimento di formazione tipico, che viene sempre e necessariamente seguito nella prassi, né vogliamo solo limitarci ad una mera constatazione dei dati che risultano dall'analisi delle singole direttive. Definire uno schema rigido di direttiva sarebbe impossibile, poiché troverebbe un limite nella flessibilità tipica di questi atti di indirizzo⁵².

Quanto al procedimento di formazione abbiamo riscontrato tre diversi *iter* di formazione.

In un *primo* nutrito gruppo di direttive, il Presidente fa propria una proposta di un ministro e l'atto si riferisce ad uno specifico obiettivo di programma o ad un obiettivo generale dei poteri pubblici. Alcuni di questi atti sono quelli che, in considerazione del loro oggetto, sono stati definiti "direttive a contenuto politico". Difatti i temi trattati sono alquanto generali. Vi possiamo far rientrare la direttiva 21 marzo 1997 sulle pari opportunità, la direttiva 3 giugno 1996 che fissa gli obiettivi per l'entrata in vigore dell'Euro, che tra l'altro anticipa un provvedimento legislativo successivo, e infine due direttive a contenuto maggiormente tecnico come la direttiva 11 aprile 1997 sulla telefonia e la direttiva 16 gennaio 1998 in tema di "residui di stanziamento"⁵³.

E' poi possibile individuare un *secondo* gruppo di direttive, emanate o a seguito di una pluralità di atti ministeriali o sulla base della proposta proveniente da un Comitato di ministri. Esempi tipici di questo tipo sono la direttiva 14 novembre 1997 sugli obiettivi

⁵¹ Cfr. sul punto Catelani, E., *Contributo allo studio...*, cit., p. 212.

⁵² Su tali aspetti v. anche Catelani, E., *Op. cit.*, cit., p. 71 e ss.

⁵³ Oggetto di una proposta del Ministro del Tesoro per accelerare il risanamento del bilancio dello Stato.

ed il rilancio dell'Ente Poste italiane e le direttive di gennaio e giugno 1999 che prevedono la costituzione e gli indirizzi della nuova società denominata "Sviluppo Italia". In tutti e due i casi vi è la proposta da parte di più ministri e il parere del CIPE. La terza serie di direttive si distingue perché adottate al termine di un procedimento "complesso" che si svolge in una sede diversa dal Consiglio dei ministri. In questo gruppo possiamo comprendere la direttiva 13 maggio 1997 che riguarda i lavoratori socialmente utili, adottata per dare esecuzione ad una precedente trattativa sindacale; la direttiva 10 settembre 1999 relativa ai Nuclei con la funzione di garantire il supporto tecnico alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli interventi pubblici, adottata a seguito di una decisione della Conferenza Stato-regioni; la direttiva 18 marzo 1999 sul risanamento delle Ferrovie dello Stato, che ugualmente ha nelle premesse il riferimento a trattative con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative; la direttiva 3 marzo 1999 sul razionale sistemazione nel suolo degli impianti tecnologici, che cita una precedente decisione della Conferenza unificata sul tema; e, infine, la direttiva 27 agosto 1999 sulla regionalizzazione degli interventi pubblici, che attua una decisione presa in Conferenza Stato-regioni.

Una menzione particolare meritano, inoltre, tutte le direttive relative al rimpatrio degli albanesi e dei profughi dai territori dell'ex Jugoslavia adottate dal Presidente Prodi. Pur essendo rivolte ai ministri competenti in materia di ordine pubblico, sicurezza e potere estero, non sono state oggetto di negoziazione con questi dicasteri. Diversamente, l'ultima direttiva su questo tema emanata dal Presidente D'Alema è stata prima concertata con i ministri ritenuti competenti (Esteri, Interno, Lavoro)⁵⁴. Al di là del dato meramente formale, si può immaginare che le prime direttive abbiano seguito un *iter* di approvazione molto più veloce in ragione della emergenza e della necessità di rispettare in breve tempo gli impegni presi dallo Stato italiano a livello internazionale.

Per tutte le direttive rivolte ad orientare l'attività dei ministri e dell'amministrazione su temi di interesse generale, la procedura di adozione prevede un passaggio, anche solo consultivo, in Consiglio dei ministri. Alla regola del parere derogano esclusivamente quelle direttive che riguardano aspetti interni alle amministrazioni pubbliche, come quelle in materia di telefonia o di servizi informatici, le direttive sulla dirigenza pubblica e le direttive che riguardano poteri amministrativi propri⁵⁵ del Presidente (lettera e) dell'art. 5, legge n. 400/1988).

Quanto alla motivazione, abbiamo potuto constatare che le direttive collocate - secondo i criteri di classificazione usati sopra - tra quelle di contenuto "politico" risultano essere maggiormente descrittive dei presupposti e dei fini che l'atto pone⁵⁶. Questi atti, perciò, conservano uno spazio di determinazione autonoma del destinatario molto maggiore delle altre direttive.

⁵⁴ Notevolmente interessante è la procedura seguita per l'adozione di questa direttiva datata 29 luglio 1999 "*Direttiva sull'azione a favore delle popolazioni già coinvolte nelle situazioni di conflitto nell'area dei Balcani*", che inoltre si pone come atto finale che intende orientare alcuni dei programmi di aiuto alla cooperazione per queste zone, per la quale è stato richiesto - evento non riscontrato in altre circostanze - un parere al Consiglio di Stato (espresso in data 14 luglio 1999).

⁵⁵ Come ad esempio quelle in tema di voli di stato.

⁵⁶ Soprattutto la direttiva sull'introduzione dell'Euro e la direttiva "Piazza Affari".

b) Soggetti destinatari

Non è semplice riscontrare i destinatari delle direttive. In moltissimi casi, il Presidente del Consiglio si limita ad indicare il contenuto dell'atto, senza menzionare i soggetti a cui gli indirizzi sono rivolti. Laddove non è consentito dalla espressa menzione del destinatario, perciò, soccorrono criteri interpretativi del testo, che però hanno una dubbia efficacia.

In base ai destinatari, si possono classificare tre tipi di direttive: i) direttive rivolte ai soli ministri⁵⁷; ii) direttive rivolte alla p.a. in generale che contengono anche riferimenti diretti all'attività che spetta ai ministri competenti nel settore della direttiva; iii) direttive rivolte alla sola p.a.⁵⁸.

5. L'uso del potere di direttiva da parte dei Governi di centro-destra nella XIV legislatura

Il numero complessivo delle direttive approvate dal Presidente del Consiglio Berlusconi durante il periodo corrispondente alla XIV legislatura è di poco inferiore al corrispondente numero di direttive approvate dai Presidenti del Consiglio che si sono succeduti durante la XIII legislatura. Come spesso accade, però, il mero dato numerico non esprime particolare interesse, perché occorre anzitutto verificare quale sia l'oggetto ed il contenuto di questi provvedimenti. L'elemento che subito appare evidente è che quasi la metà di esse (18 direttive su 40) è stata adottata per indire "giornate" per sensibilizzare la popolazione italiana a comportamenti virtuosi, che riguardano principalmente la tutela della salute.

5.1 Il contenuto delle direttive

Per analizzare il contenuto delle direttive adottate nel periodo 2001-2006, utilizzeremo i criteri già messi in campo per classificare le direttive del periodo precedente.

Ricordiamo che gli elementi contenutistici ravvisati sono essenzialmente tre: (a) le direttive che fissano linee guida e norme tecniche di indirizzo che hanno come obiettivo quello di armonizzare l'attività della pubblica amministrazione; (b) le direttive che definiscono le linee interpretative di una determinata disciplina legislativa e che dunque sono state assimilate alle circolari interpretative; (c) le direttive che hanno un contenuto prettamente politico, in quanto diretta espressione del potere di direzione generale dell'attività di governo.

a) Direttive che fissano linee guida e norme tecniche di indirizzo

Si può ravvisare una sostanziale continuità tra le direttive adottate dai precedenti Presidenti del Consiglio e quelle che esamineremo in questa parte del contributo. La prima direttiva che fissa linee guida per l'amministrazione pubblica è stata adottata il 21 settembre 2001 e ha ad oggetto la "*Sperimentazione dell'analisi di impatto della*

⁵⁷ Ad esempio è interessante sotto questo profilo la direttiva sullo Stretto di Messina del 1998 e la prima direttiva generale sull'attività amministrativa dei ministeri del dicembre 2000.

⁵⁸ Esempio la direttiva che prevede l'attuazione delle disposizioni in materia di residui di stanziamento del 1999 e la direttiva 28 ottobre 1999 su gestione informatica dei flussi documentali nelle p.a.

regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni”⁵⁹. Rispetto alla precedente non vi sono differenze da segnalare quanto al particolare uso di questo atto-fonte; invece, riguardo al contenuto, si ravvisano novità sia sul piano organizzativo (creazione di un comitato di indirizzo che guida la sperimentazione) sia sul piano dei settori ai quali viene estesa la sperimentazione dell’AIR.

Alla definizione di linee guida è dedicata anche la direttiva 2 luglio 2002 in materia di “attività d’ispezione”⁶⁰. Questo atto definisce le linee guida a cui gli ispettori dei ministeri dovranno adeguarsi, e prevede una rivisitazione sistematica dei criteri e dei modi delle attività verificatorie in ambito pubblico. Si tratta, dunque, di una sorta di parte “speciale” del “codice di comportamento dei dipendenti pubblici”, che riguarda solo gli ispettori, ed è diretta, come espressamente indicato nelle premesse, a «rendere esplicite quelle regole - di carattere etico e procedurale - che hanno la funzione di indirizzare sia l’operato degli ispettori stessi, sia, specularmente quello dell’amministrazione o dell’ente verificato».

Anche nelle direttive che fissano gli indirizzi ai quali devono attenersi i Ministri per la predisposizione delle direttive annuali sull’attività amministrativa si ravvisa un sostanziale armonia con la prassi instaurata dal Presidente Amato. Differente, tuttavia è l’impostazione dell’unica direttiva approvata nel 2000 e di quelle predisposte nel 2001, 2002 e 2004⁶¹, nelle quali si dà molta più importanza alla coerenza tra le priorità indicate dal governo e le politiche che ciascun ministero vorrà perseguire nella predisposizione della propria direttiva annuale⁶². Non è un caso, infatti, che nella direttiva del 2004 la predisposizione degli indirizzi si collega allo stato di attuazione del programma di governo e, perciò, alla attuazione delle linee di indirizzo predisposte nella direttiva del 2003 in tema di monitoraggio del programma stesso.

Data la natura generale di questi atti, si può ravvisare uno stretto collegamento funzionale tra le direttive approvate in materia di programma di governo e queste ultime, che servono proprio a tradurre - come giustamente indicato nel titolo di ognuna - gli obiettivi in indirizzi concreti alla pubblica amministrazione.

Sempre in tema di indirizzi, nel 2002 e nel 2006 sono state adottate due direttive per ridurre la spesa della pubblica amministrazione. Mentre però la prima ha un contenuto più puntuale e modesto, relativo all’uso della convenzione CONSIP come strumento per ridurre le spese per consumi intermedi da parte della pubblica amministrazione, la seconda ha un contenuto ben più ampio, riguardando in generale la “Definizione dei criteri di carattere generale per il coordinamento dell’azione amministrativa del

⁵⁹ G.U. 25 ottobre 2001, n. 249.

⁶⁰ G.U. 31 luglio 2002, n. 178.

⁶¹ Direttive P.C.M. 15 novembre 2001, 8 novembre 2002 e 27 dicembre 2004 recanti indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri sull’attività amministrativa e sulla gestione per gli anni 2002, 2003 e 2005. Rispettivamente in G.U. 22 gennaio 2002, n. 18; 3 gennaio 2003, n. 2; 2 febbraio 2005, n. 26.

⁶² Nella prima direttiva del 15 novembre 2001, ad esempio, si indicano i seguenti compiti in relazione all’attuazione del programma di governo: a) le politiche settoriali evidenziate come prioritarie all’interno del DPEF, della legge finanziaria e degli altri documenti di programmazione, nonché della legislazione settoriale approvata ed in itinere; b) la politica di semplificazione amministrativa; c) l’impegno per il contenimento della spesa; d) la digitalizzazione dell’amministrazione, inclusi il potenziamento delle iniziative di e-government e di e-procurement secondo le linee definite dal Ministro per l’innovazione e le tecnologie; e) il miglioramento della qualità dei servizi, anche attraverso forme di esternalizzazione.

Governo, intesi all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica per l'anno 2006"⁶³.

Collegata ad una funzione di indirizzo politico-amministrativo è pure la direttiva 14 gennaio 2003 in tema di "*Attività di concertazione dei disegni di legge di ratifica di atti internazionali*"⁶⁴, che intende rendere più spedite le procedure attraverso cui le amministrazioni statali sono tenute a comunicare al Ministero degli affari esteri la posizione sui disegni di legge di ratifica.

Nelle direttive approvate tra il 2001 e il 2006, scompare quasi totalmente il tema della informatizzazione della pubblica amministrazione e dei meccanismi di miglioramento della comunicazione tra le amministrazioni pubbliche. Unici due esempi, per altro con valore non generale ma del tutto particolare, sono le direttive 30 maggio 2002, su "*Conoscenza ed uso del dominio internet «.gov.it» ed efficace interazione del portale nazionale «italia.gov.it» con le pubbliche amministrazioni e le loro diramazioni territoriali*"⁶⁵, e 29 novembre 2002, relativa al "*Portale informatico per garantire la massima informazione sul semestre di presidenza italiana dell'Unione europea*"⁶⁶.

Un discorso a parte meritano le direttive approvate per definire gli «indirizzi operativi dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, nonché i programmi nazionali di soccorso ed i piani per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza, di intesa con le regioni e gli enti locali» ai sensi dell'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 343/2001 convertito nella legge n. 401/2001⁶⁷. Questi atti hanno una conformazione particolare e un contenuto estraneo alle direttive esaminate fino ad ora. Esse sono diretta emanazione di un potere attribuito al Presidente, ma che in realtà egli esercita attraverso il Dipartimento per la protezione civile e in coordinamento con le regioni ed i comuni, per gli aspetti di loro competenza.

b) Direttive a contenuto meramente interpretativo

Sono solo due gli atti del periodo 2001-2006 che collochiamo nel gruppo delle direttive a contenuto meramente interpretativo: la direttiva 21 febbraio 2002, sulla

⁶³ Come si noterà più approfonditamente in seguito, questa direttiva contiene per la prima volta il riferimento ad una deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri (1 giugno 2006), con la quale è stato deciso di indicare alle amministrazioni pubbliche e agli enti territoriali di avere comportamenti coerenti con gli impegni di contenimento della spesa pubblica.

⁶⁴ G.U. 22 marzo 2003, n. 68.

⁶⁵ G.U. 11 luglio 2002, n. 161.

⁶⁶ G.U. 30 dicembre 2002, n. 304.

⁶⁷ Si tratta delle direttive: 19 dicembre 2003 su "coordinamento iniziative e misure finalizzate a ridurre i rischi e a limitare i disagi mobilità invernale" (G.U. 22 dicembre 2003, n. 296); 27 febbraio 2004 relativa a "Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale, statale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini di protezione civile" (G.U. 11 marzo 2004, n. 59); 2 febbraio 2005 "Linee guida per l'individuazione di aree di ricovero di emergenza per strutture prefabbricate di protezione civile" (G.U. 23 febbraio 2005, n. 44); 25 febbraio 2005 "Ulteriori indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale, statale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini di protezione civile, recanti modifiche ed integrazioni alla Dir. P. C. M. 27 febbraio 2004" (G.U. 8 marzo 2005, n. 55); 29 maggio 2005 "Atto di indirizzo recante: «Indirizzi operativi per prevenire e fronteggiare eventuali situazioni di emergenza connesse a fenomeni idrogeologici ed idraulici»" (G.U. 19 ottobre 2005, n. 244); 6 aprile 2006 "Gestione del flusso delle informazioni con la Sala situazione Italia del Dipartimento della protezione civile - Presidenza del Consiglio dei Ministri" (G.U. 13 aprile 2006, n. 87); 13 giugno 2006 recante "Criteri di massima sugli interventi psico-sociali da attuare nelle catastrofi" (G.U. 29 agosto 2006, n. 200). Quest'ultima direttiva, seppure emanata dal Presidente Prodi, completa gli interventi precedenti e perciò si può ritenere adottata sulla base di indirizzi già predisposti dal governo precedente.

“cessione di alloggi ai? profughi”⁶⁸, e la direttiva 19 marzo 2004, “*Individuazione dei criteri relativi all'azione amministrativa nei confronti delle contestazioni, inerenti l'applicazione della convenzione (NATO-SOFA) fra gli Stati partecipanti al Trattato Nord Atlantico sullo statuto delle loro Forze armate*”⁶⁹.

La prima direttiva, tra l'altro, è stata oggetto di impugnazione al Tar Lazio da parte dell' Agenzia Territoriale per la casa della Provincia di Torino e successivamente di un ricorso al Consiglio di Stato da parte della Presidenza del Consiglio, soccombente in primo grado. Riguardo ai profili formali che qui interessano, la sentenza del supremo organo della magistratura amministrativa ha confermato la natura di “circolare” della direttiva e in relazione anche a questo aspetto ha deciso per la non impugnabilità dell'atto⁷⁰.

La seconda direttiva, invece, contiene criteri unitari di azione, da seguire nel caso di controversie concernenti contestazioni riferibili alle parti contraenti della Convenzione tra gli Stati partecipanti al Trattato nord atlantico. Tali controversie sono riservate, come già prevedono gli strumenti internazionali a cui l'Italia ha aderito, alla negoziazione bilaterale, secondo principi analoghi a quelli desumibili dall'apposizione ai contratti della clausola compromissoria prevista dall'art. 808 del codice di procedura civile.

c) Direttive a contenuto marcatamente politico

In questa categoria rientrano tutte quelle direttive, espressione diretta del potere di direzione generale dell'attività di governo, che hanno un contenuto altamente politico. Come già indicato in precedenza, non è semplice definire con certezza questa categoria, in quanto spesso si riscontrano finalità amministrative e norme organizzative in atti del Presidente del Consiglio dal contenuto politico. Ciononostante ci sembra opportuno collocare le tre direttive in tema di “programma di governo” adottate tra il 2001 e il 2004 all'interno di questo gruppo, non solo per l'argomento che affrontano ma anche per la qualità delle previsioni in esse contenute.

La prima direttiva sul programma di governo dell'11 ottobre 2001⁷¹, infatti, definisce gli indirizzi per procedere alla organizzazione e al coordinamento delle attività necessarie alla verifica dell'attuazione del programma di governo. Nella sostanza, questo atto detta una procedura particolare per monitorare e controllare questa attività soprattutto nei “primi cento giorni di governo”.

La seconda direttiva del 3 febbraio 2003⁷² continua nella definizione delle procedure per l'attuazione del programma e introduce delle novità soprattutto per quanto riguarda la definizione della agenda normativa del governo.

La terza direttiva del 23 dicembre 2004⁷³ rappresenta l'atto più corposo in tema di programma di governo. Rispetto alle prime due, si notano alcune differenze nella sostanza e nella forma relative, ossia con riguardo ai settori cui si riferisce ed alla motivazione dell'atto. Questa direttiva, infatti, accoglie il progetto ambizioso di

⁶⁸ G.U. 5 marzo 2002, n. 54.

⁶⁹ G.U. 17 maggio 2004, n. 114.

⁷⁰ Cfr. C.d.S., sent. n. 1176/2005.

⁷¹ G.U. 17 ottobre 2011, n. 242.

⁷² G.U. 21 marzo 2003, n. 67.

⁷³ G.U. 28 gennaio 2005, n. 22.

proceduralizzare ogni attività governativa, sia collegiale che individuale, e di ricondurla entro uno standard prefissato.

Da quanto si può notare, tali provvedimenti non esprimono il contenuto del programma dal punto di vista delle politiche, ma contengono solo - come è nello spirito dell'art. 95 della Costituzione - un insieme di indirizzi per il monitoraggio e lo sviluppo dell'attività del governo. Sono, dunque, provvedimenti che contribuiscono a definire la linea di confine tra i poteri del Presidente e quelli del Consiglio dei ministri giacché rappresentano la più compiuta applicazione della norma secondo cui spetta al Presidente del Consiglio dirigere «la politica generale del Governo» ed esserne responsabile⁷⁴.

5.2 Settori di intervento

In base alla ripartizione per settori effettuata per le direttive emanate nel quinquennio 2001-2006, ci sembra superfluo dare conto specificamente dei risultati ottenuti utilizzando questo secondo criterio di indagine.

Rispetto all'esame condotto nei paragrafi precedenti vi sono notevoli differenze. Fino a quel momento, i Presidenti avevano usato le direttive soprattutto come atti per dirigere l'amministrazione. Il Presidente del Consiglio Berlusconi, invece, ha preferito fare un uso maggiormente politico di questo potere. Se non consideriamo quelle direttive adottate per indire giornate di sensibilizzazione della popolazione, ma che pure suscitano interesse ai nostri fini se considerate come strumento di comunicazione pubblica e perciò di persuasione a tenere certi comportamenti virtuosi, rimangono da esaminare 22 direttive che hanno quasi tutte come oggetto un problema politico contingente, che interessa direttamente il vertice governativo e solo indirettamente l'amministrazione statale, ossia la riduzione delle spese statali e gli indirizzi ai ministeri per la definizione delle direttive annuali e definizione del programma di governo. Costituiscono una eccezione le direttive rivolte all'amministrazione in generale, agli enti che dipendono dallo Stato e alle società da questo partecipate. Non è questa la sede per discutere del motivo di questa riconsiderazione del potere di direttiva; non ci possiamo astenere però dal rilevare che la flessibilità nell'uso e la conseguente flessibilità di questi atti sono la cartina di tornasole del differente modo di intendere le funzioni presidenziali e delle evoluzioni che ha subito la nostra forma di governo negli ultimi quindici anni.

⁷⁴ Si può affermare, dunque, che le direttive sul programma hanno un contenuto politico non perchè definiscono una serie di "politiche" nelle quali il Presidente è impegnato, ma perchè sono provvedimenti che fissano un quadro di riferimento di tipo organizzativo al quale i membri del governo sia singolarmente che collegialmente devono riferirsi. L'idea di ricondurre questi atti ad una finalità più organizzativa o anche operativa nella vita del Governo trae spunto dalla lettura di S. Bartole, *Governo italiano*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VII, 1991, pp. 650 e ss. L'autore afferma che l'espressione contenuta nell'art. 95 si riferisce «non ad un programma e, perciò, ad un indirizzo di attività, ma a questa attività medesima rispetto alla quale si esercita la direzione del Premier». E una medesima notazione egli svolge quanto alla seconda parte del primo comma dell'art. 95, allorché afferma che la disposizione che affida al Presidente del Consiglio il compito di mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri, esprime il «momento immediatamente operativo della politica generale, consentendo al Presidente di intervenire per far sì che nella loro attività giornaliera i ministri non disperdano le loro iniziative in modo scoordinato e senza una finalizzazione comune».

5.3 Destinatari e procedure di formazione

Riguardo al procedimento di formazione, si rilevano alcune differenze interessanti tra il primo ed il secondo periodo considerato. Mentre le direttive adottate dai Presidenti Prodi, D'Alema e Amato sono quasi tutte oggetto di un parere del Consiglio dei Ministri, le direttive del Presidente Berlusconi nel periodo 2001-2006 - salvo che in rari casi - mancano di un passaggio nella sede collegiale. Si riscontrano, invece, altre due costanti: molte direttive sono espressione dell'esercizio di poteri propri del Presidente (vedi il più alto numero di direttive di tipo politico), altre (soprattutto nel caso di direttive contenenti indirizzi e linee guida) sono adottate sulla base di una proposta proveniente da un ministro senza portafoglio.

Diminuisce, inoltre, il numero delle direttive con una "rilevanza esterna", cioè che hanno la capacità di incidere su posizioni soggettive dei cittadini. Escluse le direttive in materia di cessione degli alloggi ai profughi e in materia di protezione civile, tutte le altre hanno una efficacia meramente interna al Governo o alla pubblica amministrazione. E oltretutto la proporzione tra atti che hanno come destinatari i soli ministri e atti che invece sono diretti a regolare aspetti generali della pubblica amministrazione si capovolge rispetto al quadriennio considerato in precedenza. Le direttive sono usate dal Presidente del Consiglio come uno strumento utile a formalizzare la direzione dei ministri e a rendere la loro azione corrispondente all'indirizzo politico di maggioranza.

6. Le direttive adottate nel 2007: conferme della prassi e ritorno della collegialità

La prassi seguita durante il periodo della Presidenza Prodi nella XV legislatura offre lo spunto per analizzare il modo in cui il potere formale di direttiva si sta conformando. Le direttive adottate dal giugno 2006 al gennaio 2008 sono 12: il numero è proporzionato ai numeri delle direttive emanate durante i governi della XIV legislatura.

6.1 Contenuto e settori di intervento delle direttive

Quattro direttive possono essere annoverate all'interno della categoria degli atti che fissano indirizzi. Si tratta essenzialmente di provvedimenti che attuano le previsioni del decreto-legge n. 343/2001 in tema di protezione civile⁷⁵. Non si può non notare che queste direttive hanno assunto la natura di vere e proprie fonti regolamentari poiché disciplinano i comportamenti che chiunque deve tenere in situazione di particolari

⁷⁵ La prima direttiva in materia approvata è data 13 giugno 2006 "Criteri di massima sugli interventi psico-sociali da attuare nelle catastrofi" (G.U. 29 agosto 2006, n. 200). Poi seguono la direttiva 5 ottobre 2007 "Indirizzi operativi per prevedere, prevenire e fronteggiare eventuali situazioni di emergenza connesse a fenomeni idrogeologici e idraulici" (G.U. 15 ottobre 2007, n. 240), la direttiva 12 ottobre 2007 "Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per la valutazione e la riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale con riferimento alle norme tecniche per le costruzioni" (G.U. 29 gennaio 2008, n. 24) e direttiva 13 dicembre 2007 "Procedure e modulistica del triage sanitario nelle catastrofi" (G.U. 17 aprile, n. 91).

emergenze sanitarie o di eventi eccezionali e catastrofici. La procedura di approvazione ed i destinatari di questi atti sono sempre i medesimi: sono concertati in una seduta della Conferenza unificata e sono rivolti a tutte le regioni e agli enti locali.

Due soli provvedimenti contengono previsioni dirette ad indicare alla pubblica amministrazione l'interpretazione di disposizioni di legge precedentemente approvate. Si tratta della direttiva 16 marzo 2007, in tema di *“retribuzione degli incarichi conferiti da amministrazioni dello Stato, enti pubblici e società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa”*, e della direttiva 27 luglio 2007, contenente *“Disposizioni in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi, a norma della L. 3 agosto 2004, n. 206”*.

Tre sono, invece, le direttive che rientrano nella categoria di quelle a contenuto politico: la direttiva 12 marzo 2007, *“Attuazione, monitoraggio e valutazione del programma di Governo - Linee guida del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato”*⁷⁶; la 3 luglio 2007, *“Modalità per la predisposizione della legge finanziaria”*⁷⁷; la 21 settembre 2007, *“Disciplina del trasporto aereo di Stato”*⁷⁸.

6.2 Destinatari e procedure di formazione

Destinatari di questi provvedimenti sono direttamente i ministri, pur con l'eccezione della terza direttiva che ha importanti effetti anche all'esterno, regolando sia il trasporto delle massime autorità dello Stato italiano sia i trasporti umanitari. La direttiva sul programma di governo presenta caratteristiche comuni a entrambi i tipi di atti esaminati nel periodo precedente: la direttiva sul programma di governo e la direttiva annuale del Presidente del Consiglio contenente gli indirizzi per la predisposizione delle direttive ministeriali. Anche la direttiva emanata per indicare le modalità per la predisposizione della legge finanziaria si inserisce in una linea di continuità netta con i provvedimenti in tema di riduzione della spesa pubblica già adottati dai precedenti governi.

7. Profili ricostruttivi: l'uso della direttiva per fini di mera comunicazione pubblica

Al termine dell'esame, occorre procedere ad alcune brevi considerazioni finali.

C'è da chiedersi se gli esiti della indagine convalidino o meno l'ipotesi iniziale che avevamo indicato. Iniziando il lavoro ci siamo domandati, infatti, quale caratteristica avevano le direttive dei Presidenti del Consiglio dei ministri che si erano avvicinati durante le legislature XIII, XIV e XV.

Quasi tutti gli autori che hanno analizzato il potere di direttiva degli organi governativi hanno concluso che le direttive si collocano in una posizione intermedia tra la decisione politica e la decisione amministrativa: esse avrebbero caratteristiche sia

⁷⁶ G.U. 19 luglio 2007, n. 166.

⁷⁷ G.U. 11 luglio 2007, n. 159.

⁷⁸ G.U. 24 settembre 2007, n. 222.

dell'atto politico sia dell'atto discrezionale, e non sarebbero libere nel fine, poiché quest'ultimo è previsto dalla legge e dagli articoli della Costituzione che definiscono i valori sull'amministrazione⁷⁹.

L'esame della prassi nell'uso del potere di direttiva è un indice che quelle conclusioni sono confortate oggi da nuovi elementi. Tuttavia i dati dimostrano anche elementi ulteriori. Questi atti hanno assunto un valore ben più elevato della mera definizione dei risultati e degli obiettivi che l'amministrazione deve perseguire.

Per giungere a questa conclusione occorre abbandonare la prospettiva che si limita ad esaminare solo l'efficacia di questi atti e spostare l'attenzione sull'uso effettivo di questo potere da parte del Presidente del Consiglio, mostrando le caratteristiche e le funzioni delle direttive: dare impulso all'attività dei ministeri e della pubblica amministrazione attraverso indirizzi e linee guida; indicare l'interpretazione di un precetto legislativo; formalizzare decisioni politiche necessarie alla attuazione del programma di governo.

A tal proposito, la prassi esaminata mostra alcune tendenze che qui vogliamo sinteticamente esporre.

La prima è la moltiplicazione delle occasioni in cui le decisioni politiche si intersecano e si sovrappongono con quelle normative. Una sorta di "fungibilità" tra atti di indirizzo e atti normativi. Non è un caso che un gran numero delle direttive esaminate abbia un'incidenza immediata nei confronti dei cittadini e che molti di questi atti si risolvono nella definizione di procedure e linee guida da seguire per realizzare le finalità indicate⁸⁰.

La seconda tendenza riguarda il procedimento di formazione di questi atti. Dal punto di vista delle procedure, infatti, si delineano alcune corrispondenze che sono significative. Ad esempio, si rafforza il carattere "codeterminato" delle direttive (corrispondente alla loro formazione consensuale) o all'interno della sede collegiale o attraverso il rapporto tra Presidente del Consiglio e Ministri stessi. Questo dato è molto interessante perché dimostra il diverso modo in cui i presidenti interpretano la loro funzione di indirizzo politico ed il rapporto che instaurano con i ministri. In questo senso il potere di direttiva è apparso condizionato fortemente dalla geometria della coalizione di governo. Quando quest'ultima è formata da un alto numero di partiti ed è meno coesa - come ad esempio è stato per l'ultimo governo Prodi - si assiste ad un aumento delle direttive approvate ed ad un coinvolgimento maggiore del Consiglio dei ministri. Viceversa quando governa una coalizione maggiormente coesa, con un Presidente del Consiglio politicamente più forte, questi atti diminuiscono e diminuisce l'importanza della sede collegiale nella loro determinazione. Le direttive sono il frutto di decisioni prese dal Presidente insieme ai ministri senza portafogli e servono per portare all'attenzione di tutto il governo decisioni strategiche che interessano i settori di competenza di questi ministri⁸¹.

⁷⁹ Cfr. Catelani, E., *Contributo allo studio...*, cit., p. 261, che parla di "atto di indirizzo politico amministrativo, ossia un quadro assiologico per governare in modo evolutivo l'amministrazione".

⁸⁰ Ed è diffuso, inoltre, il ricorso ad un linguaggio normativo nella definizione delle direttive.

⁸¹ La forte oscillazione cui è soggetto il potere di direttiva ci sembra un'ulteriore dimostrazione del difficile funzionamento degli esecutivi quando si combinano fattori di transizione e di incompiutezza istituzionale, come sta avvenendo oggi nel nostro paese. Su tale punto v. *funditus* Pasquino, G., *Il*

Vi è poi un ultimo *trend* che riguarda la trasformazione delle direttive da atti che dettano solo i fini ad atti che stabiliscono anche l'attività del soggetto diretto. I provvedimenti esaminati, infatti, arrivano spesso fino a determinare aspetti che invece dovrebbero essere stabiliti da parte dell'amministrazione. È ovvio che l'inserimento di oneri procedurali non è certo una assoluta novità, poiché è un connotato tipico dell'utilizzo di questo potere quello di indicare mezzi. Ciò che si vuole invece segnalare è la preponderanza di questo secondo aspetto sul primo e la relativa conseguenza che il rapporto tra emanante e destinatario non è la tenue relazione che caratterizza normalmente l'uso di tale potere, ma un rapporto più forte, simile a quello che deriva dall'attuazione di un precetto normativo; un rapporto ben diverso da quello descritto nelle leggi di riforma della pubblica amministrazione in base alle quali bisogna tenere distinta la determinazione degli indirizzi e degli obiettivi dalla attuazione amministrativa di questi ultimi. Vi è perciò una strana confusione tra indirizzo e gestione che inizia proprio al livello dell'esercizio dei poteri di direzione da parte del Presidente del Consiglio.

Queste ultime considerazioni ci riportano idealmente al punto di inizio di questo lavoro. L'analisi delle direttive come fonti ci ha permesso di superare una visione riduttiva di questi atti e di inquadrarli entro la cornice delle attribuzioni proprie degli organi di governo, chiamati a definire obiettivi, indirizzi e fini che sono immediata attuazione dell'indirizzo politico. In tale cornice non appare più impossibile considerare le direttive atti privi di una precisa connotazione giuridica.

sistema politico italiano, BUP, Bologna, 2002, pp. 152 e ss.; Barbera, A., Fusaro, C., *Il governo delle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 122 e ss.