

preme invece, e soltanto, far notare che, a nostro avviso, la sentenza n. 2329 del 1989 non dilatava affatto oltre misura l'esercizio della giurisdizione sugli Stati stranieri e che, in particolare, essa non aveva in alcun modo interpretato erroneamente l'opinione di chi propone di sostituire, per i rapporti di lavoro, il criterio della cittadinanza del lavoratore a quello della connessione o meno del rapporto con l'esercizio delle funzioni pubblicistiche dello Stato estero. Al contrario, la sentenza si allineava proprio su questa posizione; essa diceva proprio che, limitatamente ai rapporti di lavoro *con cittadini dello Stato locale*, e per gli aspetti patrimoniali, lo Stato straniero non è immune. Basta leggere il testo della sentenza per rendersi conto di ciò. La sentenza cominciava col ricordare che negli ultimi tempi « si è andata sviluppando una tendenza a restringere... l'ambito dell'immunità, escludendone la materia dei rapporti di lavoro *tra Stato straniero e cittadini dello Stato ospitante* »; proseguiva poi rilevando che fosse venuto il momento di cercare di comporre in modo soddisfacente l'esigenza del rispetto dello Stato straniero con quella di « assicurare *ai cittadini lavoratori nel proprio territorio* la tutela dei loro diritti »; e concludeva dicendo che un'ingerenza nella sfera sovrana dello Stato straniero non si verifica allorché « ... da un rapporto di lavoro stipulato tra console e cittadino italiano il giudice fa discendere conseguenze sul piano patrimoniale derivanti dall'applicazione di norme che in Italia regolano il rapporto stipulato... » (tutti i corsivi sono nostri!). Come può sostenersi che in queste affermazioni non vi sia una limitazione della giurisdizione ai rapporti di lavoro con cittadini italiani e per di più da esplicitarsi in Italia?

Così interpretata, la sentenza n. 2329 costituiva un ottimo esempio di contributo giurisprudenziale alla (tras)formazione del diritto consuetudinario internazionale. Alla sua base vi erano ovvi motivi di equità e di giustizia, motivi che affioravano là dove la Corte poneva l'accento sull'esigenza di « assicurare ai cittadini lavoratori nel loro territorio la tutela dei propri diritti, mediante anche l'accesso ai propri giudici, accesso che pare determinante per consentire loro di ottenere giustizia con mezzi alla loro portata ». Ma è per l'appunto l'equità a provocare quell'*opinio necessitatis* che domina il momento di formazione di nuove norme consuetudinarie.

Peccato, dunque, che, con la sentenza n. 145 del 1990, si sia cancellata (speriamo non definitivamente) una bella pagina di giurisprudenza. (*B. Conforti*)

Delegazione legislativa e delegificazione nella attuazione di direttive comunitarie. — L'emanazione della l. 29 dicembre 1990 n. 128 recante « disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (legge comunitaria per il 1990) » consente una prima verifica del funzionamento del nuovo modello di attuazione di obblighi comunitari previsto e disciplinato dalla l. 9 marzo 1989, n. 86, c.d. « legge La Pergola » (il cui testo è riprodotto in *Rivista*, 1989, p. 190 ss. con commenti di GAJA, *Sulla delegificazione per attuare direttive comunitarie*, *ibidem*, p. 64, e SALERNO, *Quale « leale cooperazione » tra Stato e Regioni per l'attuazione dei regolamenti comunitari?*, *ibidem*, p. 65 ss.; sui principali aspetti della disciplina contenuta nella legge cfr. TIZZANO, *Note introduttive alla legge « La Pergola »*, in *Foro it.*, 1989, IV, 314 ss).

È noto come, nel modello adottato dalla « legge La Pergola », l'attuazione di obblighi comunitari ad opera della legge comunitaria si articola in tre

meccanismi: l'abrogazione di disposizioni interne confliggenti con obblighi comunitari; l'emanazione di disposizioni nuove, avvalendosi anche dello strumento della delega legislativa; l'autorizzazione al governo ad attuare direttive (e raccomandazioni C.e.c.a.) in via regolamentare. Una attenzione particolare è tuttavia dedicata, non senza motivo, al fenomeno della delegificazione, certamente il più problematico quanto alle modalità ed alle conseguenze della sua utilizzazione.

Non a caso, quindi, la disciplina della delegificazione contenuta nella « legge La Pergola » configura un fenomeno di delegificazione « guidata » ad opera della legge comunitaria. Significativamente, la disciplina della delegificazione sembra quindi accostarsi alla disciplina prevista in via generale per la delegazione legislativa. In particolare, è previsto che la legge comunitaria formuli degli indirizzi vincolanti per il governo nell'attività di esecuzione di direttive non dettagliate; che detti disposizioni quanto agli organi amministrativi incaricati dell'attuazione; che indichi eventuali sanzioni penali o amministrative da ricollegare all'inadempimento delle prescrizioni regolamentari.

L'attenzione dedicata al fenomeno della delegificazione è sottolineata anche dalla presenza nella « legge La Pergola » di una disposizione tesa a disciplinare gli effetti dell'autorizzazione all'attuazione in via regolamentare. Come si desume dall'art. 5, 1° comma, della legge, infatti, qualora la legge comunitaria non disponga in senso contrario, l'autorizzazione all'attuazione in via regolamentare non si estende alle eventuali modifiche apportate in sede comunitaria alle direttive già attuate con regolamento. L'opportunità di questa norma emerge in considerazione della natura « funzionale » della delegificazione prevista dalla « legge La Pergola »: delegificazione che non è riferita ad una materia o ad un gruppo di norme di legge ben individuate, ma opera in relazione alle modifiche legislative necessarie per attuare le direttive comunitarie. Eventuali modifiche a queste direttive possono infatti comportare interferenze con sfere nelle quali il legislatore intende mantenere la propria competenza. Sulla base di questa previsione è quindi possibile distinguere una sorta di delegificazione « permanente » da una delegificazione disposta in via « transitoria ». La scelta fra queste due opzioni è certamente uno dei nodi di fondo nella elaborazione della legge comunitaria. È ragionevole ritenere che si operi una delegificazione « permanente » solo allorché l'attività di attuazione di direttive identifichi un settore normativo ben individuato nel quale il regolamento è abilitato a derogare alle norme aventi valore di legge ordinaria. Negli altri casi appare invece opportuno operare una delegificazione limitata all'esecuzione di direttive delle quali si conosca già il contenuto (sull'opportunità di indicare in ogni caso le norme di legge in relazione alle quali opera la delegificazione, cfr. GAJA, *Sulla delegificazione per attuare direttive comunitarie*, cit., p. 64).

Il modello formulato dalla « legge La Pergola » appare tuttavia solo parzialmente realizzato dalla legge comunitaria per il 1990. Ad una accurata disciplina del fenomeno della delegazione legislativa corrisponde infatti una scarsa attenzione rivolta al fenomeno della delegificazione.

Quanto alla disciplina della delegazione legislativa, va detto che, oltre ad una puntuale indicazione di criteri per l'attuazione di ciascuna direttiva, la legge formula anche, all'art. 2, dei criteri destinati a valere in via generale nella predisposizione dei decreti legislativi. Segno di accentuata attenzione per il ruolo riservato al Parlamento nel procedimento di formazione dei decreti è inoltre la previsione di un intervento consultivo di organi parlamentari nella procedura di formazione dei decreti legislativi relativi alla attuazione di alcune

direttive aventi un significato politico più pronunciato. Il carattere innovativo di questa soluzione emerge se si pone mente alla circostanza che la l. 23 agosto 1988 n. 400 aveva previsto l'intervento consultivo di organi parlamentari solo qualora fosse stabilito un termine biennale per l'esercizio della delega.

Non sono invero del tutto assenti nella disciplina della delegazione legislativa dei problemi di inquadramento sistematico. Singolare appare, ad esempio, la formulazione dell'art. 67, 2° comma, che prevede una delegazione legislativa contenente una autorizzazione alla successiva delegificazione. Come emerge da questa disposizione, i decreti legislativi di attuazione di direttive in materia di inquinamento atmosferico, acustico e delle acque e di scarico nell'ambiente di sostanze pericolose dovranno prevedere che le successive modifiche, anche in esecuzione di direttive che abbiano a loro volta modificato quelle attuate dai decreti, potranno essere adottate con provvedimenti amministrativi. Come si può notare, al termine del procedimento si verifica una ipotesi di delegificazione « permanente » riferita ad un intero settore normativo; previsione che, quindi, avrebbe trovato migliore collocazione fra le ipotesi di delegificazione.

Del tutto inadeguata appare di converso la disciplina dettata dalla legge comunitaria riguardo al fenomeno della delegificazione. Ad esso la legge comunitaria dedica l'art. 3, il quale si limita ad autorizzare il governo « ad attuare in via regolamentare » le direttive indicate in un elenco allegato alla legge. Viene quindi disatteso il modello di delegificazione « guidato » previsto dalla « legge La Pergola ». In assenza di indicazioni puntuali non è infatti applicabile al caso della delegificazione la disposizione dell'art. 2, riferita testualmente al diverso fenomeno della delegazione legislativa. L'ultima parte dell'art. 3 sembra precisare, con formulazione peraltro non particolarmente felice, che la delegificazione opera anche in relazione alle attività di attuazione di direttive comunitarie che apportino modifiche a quelle già attuate con regolamento. Questa disposizione ha quindi l'effetto di estendere in via generale gli effetti « permanenti » della delegificazione, senza prendere in considerazione, come sarebbe stato auspicabile, la possibilità di limitare, per talune direttive, gli effetti della delegificazione.

L'inopportunità di questa soluzione emerge ulteriormente se si esamina in maniera più puntuale il contenuto delle direttive alle quali si riferisce il provvedimento di delegificazione. Alcune fra queste, infatti, si limitano ad apportare parziali modifiche alla disciplina contenuta in direttive precedentemente attuate con legge. Alla disciplina organica contenuta in queste non si applica, quindi, la delegificazione, che opera solo in relazione ad alcune disposizioni. La previsione di una delegificazione « permanente » ha come effetto, quindi, quello di operare una ingiustificata distinzione nell'ambito delle disposizioni contenute in una medesima direttiva: la modifica di alcune fra queste comporterà difatti l'esigenza una attuazione con legge, mentre per altre l'attuazione potrà essere disposta in via regolamentare.

La scarsa attenzione denotata dal legislatore circa gli effetti della attività di delegificazione legittima la preoccupazione che la formula utilizzata in questa occasione per disciplinare il fenomeno divenga una clausola d'uso nella elaborazione delle future leggi comunitarie. Rimane invece da auspicare che, una volta eliminata l'esigenza di provvedere rapidamente all'esecuzione di un gran numero di direttive già scadute ed avviato il regolare processo di esecuzione, trovi integrale realizzazione il modello di delegificazione previsto nella « legge La Pergola ». (E. Cannizzaro)