

LA LLEI MARC ITALIANA DES DE LA PERSPECTIVA ESPANYOLA

Paola Sabatini

En efectuar un estudi sobre les possibles aplicacions de la llei marc en l'ordenament jurídic espanyol, sembla obligat de prendre com a punt de partida l'article 150.1 del text contitucional de 1978, el contingut del qual —recordem-lo— és aquest: «Les Corts Generals, en matèries de competència estatal, podran atribuir a totes o a algunes de les Comunitats Autònomes la facultat de dictar, per a elles mateixes, normes legislatives dins del marc dels principis, bases i directrius fixats per una llei estatal. Sens perjudici de la competència dels tribunals, en cada llei marc s'establirà la modalitat del control de les Corts Generals sobre aquestes normes legislatives de les Comunitats Autònomes». Amb tot —segons Muñoz Machado¹—, «la expresión 'ley marco' en este último caso (fa referència a l'article 150.1) se ha utilizado en un sentido inespecífico, que no se corresponde con el tipo de ley acuñada por la legislación y doctrinas europeas». Aquesta observació esdevé ineludible quan realitzem, com en aquest cas, una comparació entre la llei marc espanyola i la «legge quadro» italiana perquè, en primer lloc, l'article 150.1 implica una «ampliació extrastatutària»,² facultativa de l'Estat, de les competències autonòmiques, mentre que a Itàlia, encara que la Constitució no hagi previst expressament la llei marc, aquesta és l'únic instrument amb el qual hom pot desenvolupar correctament la potestat legislativa, que comparteixen l'Estat i les regions ordinàries,³ sobre les matèries que s'indiquen a l'article 117 del text constitucional.⁴

Per poder enfocar bé la comparació de què tractem cal, doncs, que, en segon lloc, ens situem en un altre article de la Constitució de 1978, el 149.1. La raó n'és que, encara que el constituent hagi assenyalat en aquest article les matèries que són de

1. Muñoz Machado, Santiago, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1981, 2.^a edició, pàg. 114.

2. Aja, Eliseo i altres, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pàg. 142.

3. La potestat (o autonomia) regional italiana pot ser exclusiva (o primària), compartida (o integrativa). Aquestes tres categories es dedueixen després de realitzar una curiosa comparació entre els Estatuts regionals especials i el Títol V de la Constitució; les úniques regions que posseeixen els tres tipus de potestat són la Sardegnia, el Trentino-Alto Adige i Friuli-Venezia Giulia, mentre que l'Estatut de la Val d'Aosta no preveu competències compartides i Sicília té una potestat de tipus exclusiu sobre algunes matèries i una potestat «híbrida» (vegeu Paladin, Livio, *Diritto Regionale*, Padova, Cedam, 1985, pàg. 68) sobre la resta. Les altres quinze regions, conegudes amb el nom de regions «ordinàries», tenen competències que han de compartir, segons l'article 117 de la Constitució, amb el legislador estatal, ja que només poden ser exercides «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato».

4. En efecte, des del principi i per part de la doctrina (abans que pel mateix legislador), l'article 117 s'ha interpretat sota la influència de la necessitat (tàcita) d'adoptar un tipus de llei que determini el marc dintre del qual hauran de legislar les regions. En aquest sentit, aconsellem la lectura de Paladin, *op. cit.*, pàgs. 92 i 93.

competència exclusiva de l'Estat, nombrosos apartats seus preveuen l'exclusivitat legislativa estatal només sobre les «bases» (o la «normativa bàsica» o la legislació-base «sens perjudici» d'allò que estableixin les Comunitats Autònomes) de matèries determinades, mentre que llur «desenvolupament» és competència del legislador autonòmic.⁵

És a dir, ens trobem davant d'una «repartició» de competències similar a la que es desprèn de l'article 117 de la Constitució italiana. Malgrat això, la doctrina espanyola es troba molt lluny d'assolir la unanimitat⁶ sobre la utilització de la llei marc com a instrument principal de legislació bàsica i el Tribunal Constitucional ha fomentat, sens dubte, les discrepàncies en aquest punt amb algunes de les seves sentències. Però, d'això, en parlarem més endavant.

Abans hem esmentat les similituds que existeixen entre l'article 149.1 (CE) i l'article 117 (CI). Ens falta dir-ne ara les diferències, que es refereixen principalment a la relació de matèries: és molt més àmplia la de l'article 149, tant pel que fa a la quantitat com a la qualitat.⁷ L'article 117, en canvi, preveu les úniques matèries legislables per part de les regions ordinàries (en realitat, ben poques), sempre que aquestes respectin els principis fonamentals que l'Estat hagi establert sobre les dites matèries.

A més a més, segons l'article 148 de la Constitució espanyola de 1978, algunes d'aquestes matèries (com l'artesanía i el turisme) es troben sota la potestat exclusiva de les Comunitats Autònomes, mentre que a Itàlia són compartides.

1. Determinació de les lleis bàsiques i de les lleis marc en general

Segons una coneguda definició de Cuocolo, la «legge quadro» italiana és l'instrument amb el qual es realitza una «ripartizione di competenza su una stessa materia, fra almeno e di regola due fonti equiordinate, delle quali una è abilitata a porre la disciplina più generale, o di principio, mentre l'altra susseguente, può e deve porre l'ulteriore disciplina per lo più di dettaglio».⁸

Com que a Espanya no existeix una definició clara d'allò que cal entendre per legislació bàsica i s'està molt lluny d'una concepció formal de la llei que la contingui, és impossible de considerar la llei marc igual com es concep a Itàlia. Aquest país va tenir moltes dificultats quan va haver d'utilitzar la «legge quadro»; més encara, fins ara només ha servit com a punt de partida d'un debat doctrinal ampli i inesgotable,

5. Pel que fa a aquesta qüestió, vegeu allò que hom havia previst en l'article 2 de la LIOHPA.

6. Semblen favorables a aquesta interpretació Tornos, Joaquín, Aja i altres, *op. cit.*, pàg. 142 i ss.; Garrido Falla, «El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas», R.A.P. 1981, pàgs. 13 a 32, encara que aquest autor parla d'una superioritat jeràrquica de la norma estatal sobre l'autònomic, per la qual cosa deixaria de ser una competència legislativa concurrent. Són contraris a aquesta interpretació García de Enterría, «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», *Rev. Der. Constitucional*, 1982, pàgs. 63 a 93 i Muñoz Machado a *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, pàg. 417 i ss. Aquest autor va canviar de parer després d'algunes sentències del Tribunal Constitucional ja que és molt diferent el seu plantejament en un treball anterior (*Las potestades...*, pàg. 99).

7. Això explica el gran interès que han demostrat fins ara les Comunitats Autònomes per a establir una interpretació definitiva d'allò que cal entendre per bàsic perquè, sens dubte, és més interessant legislar sobre planificació econòmica general (149.1.6) o mitjans de comunicació (149.1.13) que sobre artesanía (148.1.12).

8. Cuocolo, Fausto, *Le leggi cornice nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milà, 1967, pàg. 2.

mentre que ben poques vegades ha fet d'instrument d'una aplicació correcta per part del legislador en l'àmbit de les relacions entre l'Estat i les regions. Abans, però, d'assenyalar algunes de les causes d'aquest «oblit» legislatiu, és millor fer una breu síntesi de la situació espanyola.

Efectivament —com ha escrit Muñoz Machado⁹—, les declaracions principals del Tribunal Constitucional en matèria de bases i de legislació bàsica són quatre:

1) Que les bases «no tienen nada que ver con la delegación legislativa de que tratan los artículos 82 y 83 de la Constitución, ni se identifican con las leyes marco reguladas por el artículo 150.1 CE».

2) Que «dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad es la ley. Sin embargo puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular (...) algunos de los aspectos básicos de una materia determinada» (Sentència 28 de gener de 1982, núm. 1).

3) Que «las Cortes deberán establecer que es lo que haya de entenderse por básico».

4) Que la noció de bases «ha de ser entendida como una noción material» (Sentència 28 de juliol de 1981, núm. 6).

Sens dubte, aquestes declaracions ens allunyen d'una possible aplicació de la llei marc, tal com es fa a Itàlia, per al desenvolupament dels apartats de l'article 149.1 que parlin de «bases» o de «normativa bàsica», etc. Se'ns planteja ja el primer problema perquè així s'impedeix la determinació jurídica d'allò que és la legislació bàsica per tal com, en tractar-se d'un concepte material, hom pot considerar-ho tot, i alhora res, com a bàsic.

Des d'aquest punt de vista, la situació italiana se'ns presenta diferent i, dintre del que cap, més clara. Una mica més amunt dèiem que són múltiples les causes de l'escassa aplicació de la «legge quadro»: la constitució tardana de les regions ordinàries, la manca d'un impuls «regionalista» que exigís l'emanació d'aquestes lleis a partir del darrer decret de 1977 de traspàs de competències;¹⁰ l'absència d'interès per part d'un Parlament que «mai no es mou quan allò que és posat en joc és una simple repartició vertical de competències legislatives entre l'Estat i les regions»; i d'altres causes que no val la pena d'esmentar.

Una altra causa important fou la problemàtica que va sorgir al voltant d'allò que calia entendre per principis fonamentals i quina naturalesa jurídica tenien aquests principis. Fa molts anys (1976) que Cuocolo va intentar d'oferir una resposta global a tots dos problemes; pel que fa al primer, els principis fonamentals han de ser considerats tant normes jurídiques com normes programàtiques i, per tant, subordinades a rebre un desenvolupament més detallat per part de les regions.¹²

9. Muñoz Machado, *Der. Público...*, pàg. 421.

10. Paladin, Livio, «Le Regioni oggi», *Le Regioni*, 1985, vol. I, pàg. 10 «...per un verso, leggi del genere (es refereix a les lleis marc) sono assai difficili da elaborare in quanto il Parlamento non si muove mai al solo scopo di ripartire sul piano verticale le competenze legislative dello Stato e delle Regioni ma opera limitatamente alle materie da riordinare nella loro sostanza componendo e soddisfacendo interessi ben diversi da quelli pubblici, sia centrali che locali».

12. Cuocolo, *Le leggi...*, pàgs. 30 a 38.

Sergio Bartole és un altre autor que s'ha ocupat molt d'aquest tema. Opina que «dalle leggi cornice sin qui adottate risulta una nozione molto varia di principio, oscillante fra le indicazioni di indirizzi molto larghi e poco determinati e invece, la statuizione di regole puntuali e dettagliate». ¹³

Al seu torn, la jurisprudència constitucional no ha servit de gaire ajut, ja que, fins i tot entre les sentències més recents, no aconseguim trobar-hi un concepte clar de *principi*; tan sols definicions particulars sobre casos particulars.

En aquest sentit, ens sembla que serà útil recordar breument les que més i amb més encert s'han ocupat d'aquest tema. La primera és la Sentència 97/1974, on el Tribunal va afirmar que s'ha de concedir a les regions la facultat d'introduir en l'àmbit regulat per l'Estat «les variacions que calguin per tal d'*adaptar les lleis nacionals a les exigències especials de llur territori propi*». ¹⁴ En la segona, Sentència 7/1982 (i també en la Sentència 70/1980), el Tribunal declara que *els principis sempre s'han de referir a les modalitats per a l'exercici de la potestat legislativa regional* i de cap manera no poden incloure o excloure sectors lligats a aquesta matèria. ¹⁵ Finalment, en la Sentència 10/1980, el Tribunal estableix que *les normes principi (...) es dedueixen per mitjà de totes les lleis estatals que regulin les «relacions d'ocupació»*. ¹⁶

Per descomptat que fins avui no hi ha hagut cap llei marc sense normes de «detall» i la causa principal d'això cal atribuir-la a la dificultat que comporta teoritzar un principi sense deixar-se caure en un detall.

Ara bé, si prenem com a punt de referència la definició de Cuocolo, ens sembla molt intel·ligent i molt adient la proposta avançada per la comissió parlamentària permanent per als afers regionals en la sessió del dia 27 de gener de 1982, el contingut de la qual era més o menys aquest: tota llei marc hauria d'incloure la «contestuale approvazione in Parlamento di due norme distinte, recanti sia i principi generali (...) sia le disposizioni di dettaglio suscettibili di dare attuazione a tali principi qualora, entro un congruo termine prestabilito, le singole regioni non abbiano emanato le norme di loro competenza». ¹⁷ Efectivament, el «detall» seria molt més útil com a *estímul* per al legislador regional i no com a limitació a la seva potestat. En aquest sentit, si considerem el segon problema plantejat, la funció instrumental pròpia de tota llei marc esdevindria indubtable. ¹⁸

13. Bartole, Sergio, «Articolo 117», *Commentario della Costituzione* a cura di Giuseppe Branca, Bologna, 1985, pàg. 154; Paladin, *Le regioni*, pàgs. 10-11 «...le leggi cornice che pure sono state approvate in questo ultimo periodo (...) non hanno certamente formato una panacea, dal punto di vista delle Regioni a statuto ordinario ma sono spesso convertite in camicie di forza vista la minuziosissima regolamentazione da esse stabilita, che tende a confondere i veri principi con norme di dettaglio...».

14. Sentència 97/1974: «La regione nell'esercizio della sua potestà legislativa concorrente in materia tributaria non è tenuta infatti a ripetere pedissequamente le norme della legislazione dello Stato, dovendo questa solo rispettare i principi e gli interessi generali cui questa si informa e può quindi introdurre quelle variazioni utili ad adottare le leggi nazionali alle speciali necessità del suo territorio».

15. Sentència 7/1982.

16. Sentència 10/1980 (en matèria d'ocupació estatal): «...Il limite dei principi stante l'autonomia regionale, non comporta che il legislatore regionale debba necessariamente uniformarsi all'articolazione delle tradizionali carriere (direttiva, di concetto, esecutiva, ausiliaria) quali risultano dallo statuto degli impiegati civili dello Stato, di cui al D.P.R. 10/11/1973 núm. 3.» (En aquest sentit, vegeu l'article «La giurisprudenza della Corte Costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni dal luglio 1981 al luglio 1986: linee di tendenza e problemi aperti» d'August Cerri, *Le Regioni*, núm. 1/2, 1987).

17. Citada per Paladin, *Dir. regionale...*, pàg. 104.

18. Cuocolo, *Le leggi...*, pàg. 449 «...ci sembra preferibile (...) definire la legge cornice, per l'aspetto qui esaminato, come fonte strumentale nel senso che esso, pur avendo un contenuto materiale acquisita per certi aspetti un significato organizzativo nei confronti della potestà legislativa regionale in quanto contribuisce a determinare i modi di esplicazione di tale potestà».

1.1. *Lleis marc vigents a Itàlia*

A Itàlia és possible de saber quantes lleis marc existeixen, per bé que el seu nombre exacte varia segons el criteri que hom empri per a identificar-les, ja que, a més de les que expressament s'autodefineixen com a lleis marc (utilitzant l'expressió «legge quadro» o d'altres com «principis fonamentals», «principis generals» o «normes de principi»), també podrien considerar-s'hi altres lleis que continguessin algunes normes principi.¹⁹

Deixant de banda les qüestions formals i després d'una recerca acurada entre les (massa) nombroses lleis que governen la societat italiana, podem dir que les lleis marc vigents a Itàlia són aquestes:

- Llei 19/5/1976 núm. 335 («Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni»)
- Llei 27/12/1977 núm. 968 («Principi generali e disposizioni per la tutela della fauna e la disciplina della caccia»)
- Llei 27/12/1977 núm. 984 («Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortofrutticola, etc.»)
- Llei 4/8/1978 núm. 440 («Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate»)
- Llei 23/12/1978 núm. 833 («Istituzione del servizio sanitario nazionale»)²⁰
- Llei 21/12/1978 núm. 845 («Legge quadro in materia di formazione professionale»).
- Llei 10/4/1981 núm. 151 («Legge quadro per l'ordinamento e la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio per gli investimenti nel settore»)
- Llei 29/3/1983 núm. 93 («Legge quadro sul pubblico impiego»)
- Llei 17/5/1983 núm. 217 («Legge quadro per il turismo interventi per il potenziamento e la qualificazione della offerta turistica»)
- Llei 8/8/1985 núm. 443 («Legge quadro per l'artigianato»)
- Llei 7/3/1986 núm. 65 («Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale»)

La llei 30/4/1976 núm. 386 («Norme di principio, norme particolari e finanziarie concernenti gli enti di sviluppo agricolo») és un cas atípic, ja que el seu contingut consisteix en la reglamentació (de principis) d'un sector molt concret que pertany a una de les matèries de l'article 117, l'agricultura, és a dir, dels «ens de desenvolupament agrícola» i, per aquesta raó, no la podem considerar una llei marc «*strictu sensu*».

Ara bé, establert ja el nombre de lleis d'aquests tipus, podríem provar d'examinar-les una a una, però aquest no és l'objectiu principal d'aquest treball, la finalitat del qual és arribar a un judici global sobre la utilitat i l'aplicació efectiva d'aquest instrument legislatiu a Itàlia, tot remarquant aquells aspectes que puguin merèixer l'atenció del legislador espanyol i les similituds existents amb les lleis marc previstes a la Constitució de 1978.

Continuant el nostre camí d'anàlisi, hem de recordar que dels dinou apartats de

19. Ja que, en efecte, una bona quantitat de normes principi estan escampades en d'altres lleis, desconnectades entre si i que, per tant, no permeten una reglamentació ben estructurada i completa sobre les matèries a les quals es refereixen (exemp., article 10 de la Llei 24/1/1978 núm. 14; article 25 de la Llei 5/8/1978 núm. 457)

20. El contingut de la qual, malgrat l'encapçalament de la llei, no fa dubtar del seu caràcter de llei marc.

l'article 117, només vuit han estat objecte de «leggi quadro». L'excés de detalls que limiten la potestat legislativa regional és una característica comuna a tot aquest conjunt de lleis. La Llei núm. 335/1976 és, en aquest sentit, una excepció per tal com és l'única llei que conté algunes innovacions respecte al contingut del D.P.R. 616,²¹ mentre que unes altres característiques freqüents són la invasió (quan no es tracti d'una vertadera expropiació) del legislador estatal en sectors de competències que, amb el D.P.R. 616, s'havien de considerar definitivament regionals,²² i la «desarticulació» objectiva i evident entre les normes principi d'una mateixa llei marc reguladora d'una sola matèria.

1.2. *Potestat reglamentària i poders de l'executiu en l'àmbit de la potestat legislativa concurrent*

En l'articulació de la legislació bàsica vigent a Espanya, algunes de les tècniques adoptades han afavorit palesament la possibilitat d'un desenrotllament reglamentari de les normes estatals per part del Govern central, tot subordinant a la seva potestat sectors que hom creia vinculats únicament a la legislació estatal i/o autonòmica; de tal manera que, avui dia, el legislador autonòmic es troba obligat a respectar i considerar bàsics tots els reglaments executius que el Govern dicti sobre una matèria determinada (per no parlar de la creixent confusió normativa amb la qual s'haurà d'enfrontar cada dia). Per exemple, la Llei Orgànica 53/1984, reguladora de les incompatibilitats del personal al servei de les Administracions públiques, reserva a favor del Govern central unes facultats reglamentàries molt àmplies, mentre que la Llei Orgànica 8/1985, de 3 de juliol, sobre el dret a l'educació, diu en la disposició addicional primera que les Comunitats Autònomes poden desenvolupar els seus preceptes, sempre que el Govern no hagi estat habilitat per dictar reglaments sobre aquests preceptes. D'antuvi, tot això sembla incompatible amb la declaració del Tribunal Constitucional continguda en la Sentència núm. 1/1982, ja que en ella és admesa la possibilitat que hi hagi «supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria (...) para regular algunos de los aspectos básicos de una materia determinada» però, en aparença, tan sols en casos excepcionals; altrament, segons les damunt dites lleis orgàniques, no cal aquesta condició d'extraordinarietat.²³

Ara bé, si comparem aquests aspectes amb el text de les lleis marc italianes, de seguida ens adonem que els poders que té l'òrgan executiu sobre les matèries de l'article 117 de la Constitució no tenen res a veure (si més no directament) amb la potestat reglamentària; més aviat consisteixen en la participació activa de representants del Govern als comitès o consells de coordinació previstos per les mateixes lleis.

Aquests comitès o òrgans mixtos responen a la necessitat d'una col·laboració més intensa entre l'Estat i les regions en l'exercici de llurs competències respectives; d'en-

21. Bertolissi, Mario, «La legge quadro sulla contabilità regionale», *Le Regioni*, 1981, vol. 1, pàgs. 34 a 45.

22. Confronteu l'article 99 del D.P.R. amb l'article 4 de la Llei 27/12/1977 núm. 968 sobre la caça. Sobre aquest tema, Pizzetti, Franco, «La legge quadro sulla caccia», *Le Regioni*, 1981, vol. 1, pàgs. 46 a 70.

23. Sobre aquest aspecte, Muñoz Machado, *op. cit.*, pàg. 423, no hi està d'acord. Diu el següent: «...a mi juicio no es por tanto esta una combinación excepcional (...) sino discrecional que (...) puede convertirse en ordinaria...»

tre ells hi ha el «Consiglio Nazionale Sanitario» (Llei 23/12/1978 núm. 833),²⁴ el «Comitato di coordinamento per la programmazione turistica» (Llei 17/5/1983 núm. 217, amb facultats deliberatives) i el CIPAA, «Comitato interministeriale per la politica agricola e alimentare» (Llei 27/12/1977 núm. 984). Nogensmenys, sembla que la hipotètica col·laboració mitjançant aquests organismes no s'ha produït de la manera que tothom esperava.²⁵

Contràriament, han estat previstes moltes interferències per part del Govern en l'aplicació de les normes comunitàries en matèria d'agricultura, sanitat i ambient. Per mitjà del sistema d'aplicació establert pel Parlament en la Llei 13/5/1987 núm. 183,²⁶ es podrà desenvolupar una emparança desordenada per part del Govern central de sectors pertanyents a les competències legislatives compartides que conté l'article 117 de la Constitució. Per a demostrar la veracitat d'aquestes afirmacions n'hi ha prou de llegir el text dels articles 12, 14.2 i 15.1 de la llei suara esmentada.²⁷

Les conseqüències pràctiques i negatives per a l'autonomia regional italiana seran més grans (i pitjors) que les que comporta una habilitació reglamentària del Govern perquè, en el primer cas, l'executiu *haurà* de dictar normes vinculants per a les regions (altrament, seria impossible la realització interna dels criteris polítics i legislatius establerts per la CEE, que cada país membre ha d'executar i respectar), mentre que, en el segon cas, *podrà*, quan s'hagi previst, dictar reglaments.

El fet que s'hagi pogut promulgar una llei d'aquesta mena ens demostra la poca autonomia i l'escassa importància de què frueixen les regions italianes, fins i tot si es tracta de matèries com l'agricultura que, sens dubte, és una de les competències més importants de les regions, tant de les ordinàries com de les especials.

2. Òrgans que regulen actualment les relacions Estat-regions a Itàlia

A Itàlia, la llei marc només és un dels instruments reguladors de les relacions de competències que hi ha entre l'Estat i les regions. Uns altres mitjans són els òrgans

24. Desiderio-Torchia, *I raccordi tra Stato e Regioni*, Giuffrè, 1987, pàg. 17 (a propòsit de la Llei 984/1977) «... Quanto al funzionamento delle procedure di raccordo, queste sono state di fatto precedute ed affiancate da incontri informali tra ministero (ministro, sottosegretari, esperti e funzionari) e rappresentanti (assessori, esperti, funzionari) delle regioni che sono state le sedi effettive di discussione sul documento di piano redatto dal ministero»; i p. 40 «Nell complesso sembra quindi che nell'assetto previsto dalla legge 217/1983 convivano elementi propri di due modelli diversi, uno più accentuatamente collaborativo (...) e l'altro più tradizionale (coordinamento settorializzato, limitato agli esecutivi, controllo sull'utilizzo dei fondi). Tanto l'esegesi delle norme quanto l'esame della prima attuazione della legge quadro sembrano permettere di concludere per una prevalenza degli elementi del primo modello su quelli del secondo».

25. Cammelli, Marco, *Le Regioni*, 1981, pàg. 1.174 «... risulta con sufficiente chiarezza che nel suo funzionamento il C.S.N. tende a perdere (specie per il Mezzogiorno) il proprio ruolo di organo di collaborazione Stato Regioni (...) e rischia di scivolare sul piano inclinato delle relazioni sindacali, categoriali e burocratiche, certamente estranee alla propria vocazione...»

26. Llei per al «Coordinamento delle politiche, riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari.»

27. Llei 13/5/1987 núm. 183, article 12: «Il Governo (...) predispone nel più breve tempo possibile il relativo disegno di legge nel quale sono stabilite per le materie attribuite alle regioni le necessarie norme di principio, e viene indicato se per specifiche materie già disciplinate con legge e non coperte da riserva di legge, l'attuazione nell'ordinamento interno delle raccomandazioni o direttive comunitarie debba avvenire nei modi di cui all'art. 11»; article 14.2: «Con decreto del Presidente del consiglio dei Ministri o del Ministro da lui delegato (...) verranno stabilite le norme di attuazione delle direttive di cui al comma 1»; article 15.1: «Il Governo è delegato ad emanare (...) le norme necessarie per dare attuazione alle direttive della CEE indicate negli elenchi «B» e «C» allegati alla presente legge...» (es refereixen a l'agricultura, la sanitat i la tutela de l'ambient).

previstos per la Constitució o les lleis i/o decrets, és a dir, el Comissari de Govern (article 124 CI), la Comissió parlamentària permanent per als afers regionals (D.P.R. 24/7/77 núm. 616) i la Conferència Estat-regions (d.d.l. 12/10/1983).

Es tracta d'òrgans encarregats d'establir (casacun a la seva manera) un nexa de col·laboració entre les dues entitats interessades per facilitar l'exercici de llurs competències respectives. Però, de fet, és com si aquests òrgans no existissin, perquè el Comissari de Govern ha esdevingut un òrgan de control i de supervisió, l'única activitat del qual consisteix a aprovar definitivament les lleis regionals quan no hagin estat refusades pel Govern (article 127); la Comissió parlamentària només té competències consultives i no deliberatives (articles 6, 81, 113-114 del D.P.R. 616 de 1977), de manera que la seva comesa no té cap influència sobre les relacions Estat-regions.

Sortosament, aquests últims anys s'ha esdevingut un canvi d'orientació, ja que s'ha anat desenvolupant «un indirizzo che contesta la possibilità che Stato e Regioni operino come monadi distinte e separate, ciascuna nel proprio ambito di competenza collegate soltanto dalle interferenze legislative che la Costituzione consente ed altrimenti destinate ad incontrarsi soltanto sul terreno dei controlli ovvero nei giudizi davanti alla Corte costituzionale».²⁸

Així, hom ha creat òrgans mixtos o òrgans la finalitat principal dels quals és determinar concretament quines són les competències estatals i regionals i quins contactes hi ha o hi pot haver entre elles.²⁹

Uns quants ja els hem identificats en parlar dels comitès previstos per les lleis marc. Uns altres són el «Consiglio Nazionale per i beni culturali ed ambientali» (Llei 29/1/1975, núm. 6), el «Comitato per l'edilizia residenziale» (Llei 5/5/1978, núm. 457) i el «Consiglio superiore per la Pubblica Amministrazione» (D.P.R. 4/3/1976, núm. 328). En tots aquests òrgans hi ha representants regionals i són òrgans que podríem anomenar «oficials». A més a més d'aquests i amb caràcter extraoficial, actua la Conferència de Presidents Regionals.

2.1. Conferenza Stato-Regioni e Conferenza dei Presidenti

Tots dos organismes han nascut gairebé alhora. Pocs autors se n'han ocupat. Barile va narrar la història de la Conferència Estat-Regions en una intervenció que tingué en el decurs d'un debat sobre les regions i les reformes institucionals; tot seguit provarem de resumir breument aquesta història.³⁰

El primer projecte per a la constitució de la Conferència (1980) preveia un poder de «codeterminació en les decisions governamentals» atribuït als representants de totes dues entitats (regions i Estat/Govern). L'any 1981 neix espontàniament la «Conferència de Presidents de les regions». En un treball que l'any 1982 dugué a terme la Comissió parlamentària permanent per als afers regionals, va restar establerta la doble finalitat que haurà de tenir la Conferència Estat-Regions: 1) permetre que les regions (i les dues províncies autònomes) expressin i aportin llur punt de vista en el decurs de l'elaboració i l'actuació dels criteris polítics generals del Govern; 2) harmonitzar les exigències regionals amb les estatals.

28. Bartole-Mastragostino-Vandelli, *Le autonomie territoriali*, Il Mulino, Bolonya, 1984, pàg. 129 i ss.

29. Bartole-Mastragostino-Vandelli, *op. cit.*, pàg. 131.

30. En aquest sentit recomanem la lectura del llibre escrit per Desideri i Torchia que ja hem esmentat.

Aquest mateix any, el Govern, sota la direcció general del president Spadolini, elaborà un projecte de llei per a la reestructuració de la Presidència del Gabinet Executiu en el qual, quan es parla de la Conferència Estat-Regions, desapareixen les finalitats susdites, que són substituïdes per un seguit de funcions consultives i de proposta, amb la qual cosa resta rebutjat el model de coordinació i codeterminació de què suara hem parlat.

El 12 d'octubre de 1983, el President de Govern Craxi va instituir la Conferència Estat-Regions (i Províncies autònomes). Les relacions i el programa de treball seran fixats pel mateix President de Govern; de totes maneres, la Conferència podrà intervenir en les qüestions següents:

- 1) Criteris generals per a l'exercici de les funcions de direcció i coordinació i per als actes comunitaris;
- 2) Criteris generals per a l'activitat legislativa d'interès regional; objectius de programació de política regional;
- 3) Criteris generals per a les lleis marc inherents a les matèries regionals;
- 4) Qüestions que el President de Govern decideixi.

Al cap de quatre anys, aquesta Conferència només s'ha reunit dues vegades, i s'han perdut definitivament les darreres restes d'innovació que semblava que tindria aquest organisme novell. D'altra banda, encara continua funcionant la Conferència de Presidents, tot i ser un òrgan «informal», però és molt lluny d'assolir un pes efectiu en l'àmbit de les relacions Estat-regions.³¹

Encara que aquest «projecte» hagi estat un fracàs, cal tenir en compte que gairebé sempre les relacions de competència de què parlem s'esdevenen en l'àmbit informal, en el sentit que ni l'Estat ni les regions fan ús de les vies oficials esmentades, sinó que s'estimen més dialogar extraoficialment.

Però tot i que aquestes afirmacions no són meres suposicions, resulta molt difícil de documentar-les.

Conclusions

«...non sembra superabile, in senso positivo, senza residui di dubbio il quesito se la legge cornice sia idonea ad esaurire tutti i principi fondamentali limitanti la potestà legislativa regionale...»³²

Aquestes paraules de M. Scudiero sembla que sintetitzen tots els contrastos que hi ha en la doctrina italiana sobre la utilitat o la inutilitat de les lleis marc.

Indubtablement, com ja hem dit, no n'hi ha prou amb les lleis marc per resoldre els problemes relatius a la potestat legislativa compartida (o concurrent), encara que així almenys s'aconsegueixi de salvaguardar l'aspecte formal del problema gràcies a la certesa jurídica pròpia de les lleis.

31. Barile, Paolo, tema: Conferenza Presidenti regioni-governo, Atti del Seminario-dibattito «Le Regioni verso le riforme istituzionali», Venècia, 18-19/5/1982, pubblicato sui *Quaderni del CISNEDO*, Roma.

32. Scudiero, Michele, tema: Le leggi cornice. Atti del Seminario-dibattito «Le Regioni verso le riforme istituzionali».

Amb tot, ni la certesa ni la «formalitat» no impedeixen que el Parlament pugui minvar substancialment l'autonomia regional mitjançant els seus actes legislatius.

Aleshores, la qüestió no és «lleï marc sí o lleï marc no», almenys a Itàlia, sinó que consisteix a assolir un desenvolupament més ferm del principi de col·laboració que anima les relacions i les competències Bund-Länder a l'Alemanya Occidental, Federació-Estats als Estats Units i, si més no en teoria, Estat-Comunitats Autònomes a Espanya. Una col·laboració que, sense utopies, s'hauria de fonamentar en el respecte mutu de les exigències estatals i les regionals; en la realització completa de l'article 117 de la Constitució italiana, això sí, per mitjà de lleis marc; en la delegació de facultats més àmplies a òrgans com ara la Conferència Estat-Regions o la Comissió parlamentària per a afers regionals (en aquest darrer cas, amb la participació activa de representants regionals); en l'increment d'òrgans de col·laboració i coordinació de les activitats de l'Estat i les de les regions.

Altrament, ¿per a què serveix la certesa jurídic-formal quan amb ella les entitats interessades no aconsegueixen de desenrotllar llurs propis interessos?