

NOTES SOBRE LA LLEI ITALIANA 86/1989,  
DE 9 DE MARÇ, DE NORMES GENERALS SOBRE  
LA PARTICIPACIÓ D'ITÀLIA EN EL PROCÉS  
NORMATIU COMUNITARI I SOBRE  
ELS PROCEDIMENTS D'EXECUCIÓ  
DE LES OBLIGACIONS COMUNITÀRIES

Andreu E. Navarro Munuera

Departament de Dret administratiu  
de la Universitat de Barcelona

### Introducció

La problemàtica de l'aplicació del dret de les Comunitats Europees pels estats membres ja és coneguda en el nostre país arran de la vasta operació d'incorporació del patrimoni normatiu comunitari al nostre ordenament portada a terme després de l'adhesió d'Espanya a les Comunitats. Potser aquest és el moment de més complexitat en la tasca aplicativa de les normes comunitàries —el moment inicial—, pel qual ha de passar tot nou estat que ingressa a les Comunitats Europees, vistes la magnitud del volum normatiu a executar i la brevetat del termini per dur a terme aquesta operació. Però, com és sabut, la tasca de compliment del dret comunitari no s'acaba en aquest primer moment, sinó que, a partir de la recepció inicial de tot el corpus normatiu europeu en vigor en el moment de l'adhesió, es fa necessària posteriorment la contínua aplicació de totes les normes emanades de les institucions comunitàries. I, a aquest respecte, ens trobem actualment en una conjuntura històrica de transcendència especial, ja que l'efectivitat de la posada en pràctica del mercat únic europeu el 1993 està requerint la producció d'un nombrós conjunt de normes i d'actes per part de les institucions de les Comunitats i, correlativament, el seu acompliment o aplicació a càrrec dels dotze estats membres.

D'aquí ve que, davant d'aquest nou repte d'aprofundiment en la integració europea, recuperin nova transcendència els problemes derivats de l'execució interna del Dret comunitari, operació que aquesta vegada afecta simultàniament la totalitat dels estats membres, que han d'harmonitzar les seves legislacions internes per fer real la unitat europea del mercat únic. I, per respondre a aquesta problemàtica plantejada, en algun país comunitari s'ha considerat necessari i oportú establir una regulació global dels mecanismes jurídics per a l'acompliment del dret de les Comunitats Europees. Això, amb la intenció de respondre a un triple ordre de necessitats:

1.ª La necessitat de facilitar els instruments jurídics per al millor i més eficaç acompliment del dret comunitari.

2.ª La necessitat que el desenvolupament de l'operació de transposició del dret europeu al dret intern, que normalment suposa, per a la seva facilitació i eficàcia, un increment del protagonisme dels executius en detriment dels òrgans legislatius, no alteri l'equilibri de poder en les relacions govern/parlament.

3.<sup>5</sup> La necessitat d'afrontar la complexitat especial que la tasca aplicativa de les normes europees planteja en un estat amb una estructura territorial descentralitzada políticament, basada en el reconeixement de l'autonomia d'ens intermedis (regions) amb competències en matèries afectades per actes comunitaris, bo i regulant-se globalment totes les qüestions que, en l'àmbit del compliment d'aquells actes, repercu-teixen sobre les relacions estat/regions.

Per fer front a aquests pressupòsits, s'ha promulgat a Itàlia la Llei de 9 de març de 1989, núm. 86, de normes generals sobre la participació d'Itàlia en el procés normatiu comunitari i sobre els procediments d'execució de les obligacions comunitàries (*Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* núm. 58, de 10 de març de 1989), que ve a completar i a substituir parcialment la Llei 183, de 16 d'abril de 1987, sobre coordinació de les polítiques referents a la pertinença d'Itàlia a les Comunitats Europees i adequació de l'ordenament intern als actes normatius comunitaris, i sobre el contingut de la qual traçarem unes notes breus en les línies que segueixen.

## I. Finalitats de la Llei

Són dos els objectius essencials perseguits per aquesta Llei, descrits en el seu article primer: per un costat, garantir l'acompliment de les obligacions comunitàries, tant d'aquelles que porten conseqüència de l'emancipació de normes de Dret derivat, amb la consegüent vinculació per a l'Estat italià d'adoptar actes interns d'aplicació, com les que deriven de la verificació pel tribunal de justícia de les Comunitats Europees, a través de sentència, de la incompatibilitat de normes legislatives i reglamentàries internes amb les disposicions dels tractats institutius de les Comunitats. Per un altre costat, la Llei es preocupa d'establir les modalitats a través de les quals el govern assegura la informació al parlament sobre el desenvolupament dels processos normatius comunitaris, a fi de mantenir l'equilibri en les relacions entre poder executiu i poder legislatiu, i atribueix als òrgans parlamentaris intervencions de coneixement i de control en aquesta matèria com a contrapès a l'augment de les responsabilitats governamentals en la tasca de conformació i execució del dret europeu.

## II. Mitjans instrumentats per a l'acompliment de les obligacions comunitàries

Per a la garantia de l'acompliment continu de les obligacions derivades de la pertinença de l'Estat italià a les Comunitats Europees, la Llei imposa al govern l'obligació de presentar periòdicament —abans del primer de març de cada any— al Parlament un projecte de llei que contindrà les disposicions pertinents per a l'acompliment de les obligacions comunitàries i que constituirà, un cop aprovat, l'anomenada «lleï comunitària» per a l'any de referència. Aquesta Llei comunitària anual es configura com el marc global en què es preveuran totes les tècniques jurídiques a fer servir per procedir a l'adequació contínua de l'ordenament nacional italià al «corpus iuris» comunitari.

Com a actuació administrativa prèvia i necessària abans de la presentació del projecte de llei al Parlament, i de la qual sorgirà el pressupost condicionant del contingut

de la llei comunitària, es preveu que, abans del 31 de gener de cada any, el ministre per a la coordinació de les polítiques comunitàries, amb la col·laboració de les administracions interessades, verifiqui, sobre la base dels actes emanats per les institucions de les Comunitats Europees, l'estat de conformitat de l'ordenament intern al dret comunitari.

Els mecanismes jurídics que la Llei comunitària anual podrà preveure als efectes d'assegurar l'adaptació del dret intern a l'ordenament europeu vénen relacionats a l'article 3 de la Llei, i són:

1.<sup>o</sup> Modificació o derogació per la pròpia Llei comunitària de normes vigents en contrast amb disposicions comunitàries.

2.<sup>o</sup> Atorgament de delegacions legislatives al govern, tècnica que, com sabem, és la utilitzada normalment per a la incorporació inicial del patrimoni normatiu comunitari a l'ordenament intern en el moment de l'adhesió a les Comunitats Europees. Ultra les habilitacions a l'executiu per a l'emancipació de decrets legislatius, la Llei comunitària contindrà les «disposicions necessàries per donar actuació o assegurar l'aplicació dels actes del consell o de la comissió de les Comunitats Europees». L'article 4, apartat 6è, estableix que hauran de preveure's en tot cas aquests instruments quan l'acompliment de les directives comunitàries comporti la institució de nous òrgans o estructures administratives, o la previsió de noves despeses o de menys ingressos.

3.<sup>o</sup> Autorització al govern per donar aplicació a les normes comunitàries en via reglamentària. A aquests efectes, l'executiu, en presentar el projecte de llei comunitària al parlament, pot sol·licitar aquesta autorització, incloent una llista de les directives europees que pretén incorporar a l'ordenament intern a través de reglaments. I, en relació amb aquesta pretensió de l'òrgan de govern, la Llei comunitària pot contenir una deslegalització de matèries —salvant la reserva constitucional de Llei— per permetre l'aplicació de les directives comunitàries que els afectin per via reglamentària. Però totes aquestes autoritzacions a la potestat reglamentària del govern s'han de voltar de cauteles: si més no, de les garanties formals previstes als apartats 4r. i 5è. de l'article 4, que permeten el control preventiu de les cambres parlamentàries i del Consell d'Estat. També es fixa un termini de quatre mesos des de l'entrada en vigor de la Llei comunitària per a l'emancipació de la norma governativa reglamentària de transposició de la directiva europea. I, també, «si les directives consenteixen opcions quant a les modalitats de la seva actuació o si resulta necessari introduir sancions penals o administratives o determinar les autoritats públiques a qui confiar les funcions administratives inherents a l'aplicació de la nova disciplina, la llei comunitària dicta les relatives disposicions» (article 4, apartat 3r.).

Al marge d'aquestes tècniques normatives que la Llei comunitària pot habilitar per a l'execució interna del dret comunitari, la Llei que comentem deixa salvades, en el seu article 4r., apartat 7è., les disposicions legals que consenteixin, per a matèries particulars, la recepció de directives a través d'actes administratius, amb l'única previsió cautelar —en ares de la seguretat jurídica— que s'incloguin en el projecte de llei comunitària l'elenc d'aquelles normes comunitàries ja aplicades o susceptibles d'aplicació en el futur en via administrativa (article 4, apartat 8è.).

Pel que fa a l'actuació de directives el contingut de les quals es refereixi únicament a modificacions de modalitats executives i característiques d'ordre tècnic d'altres directives ja incorporades a l'ordenament intern, la Llei manté la previsió de l'article 20 de la Llei 183/1987, per raó de la qual resulten hàbils per a l'aplicació d'aquestes normes comunitàries els decrets ministerials, per bé que amb immediata comunicació de la seva adopció al Parlament.

I amb relació a l'execució de decisions adoptades pel consell o per la comissió de les Comunitats Europees, el destinatari de les quals sigui l'Estat italià, si revesteixen «particular importància per als interessos nacionals o comporten rellevants càrregues d'execució», llavors els ministres interessats en donen referència al Consell de Ministres, òrgan col·legiat executiu suprem al qual la Llei atorga al respecte una doble acció: o bé la impugnació de la decisió davant del tribunal de justícia de les Comunitats Europees, o bé la producció de les directrius necessàries perquè sigui executada la decisió a càrrec de les autoritats competents (article 6, apartats 1r. i 2n.).

### III. El protagonisme del govern en el compliment de les obligacions comunitàries i les formes d'intervenció del Parlament

Ja ens és conegut que en el desenvolupament de la tasca d'execució interna del dret de les Comunitats Europees s'ha primat en tots els estats membres la intervenció dels òrgans executius o governs en detriment del protagonisme dels parlaments. S'adueix usualment a favor de l'increment del paper governamental en aquesta matèria la complexitat de la tasca a dur a terme, i els majors mitjans amb què comptaria l'executiu per escometre-la, i resulta, en definitiva, una exigència derivada de la major eficàcia en el compliment de les obligacions comunitàries. En aquesta línia de potenciació de l'activitat del govern en l'aplicació del dret comunitari hi ha també aquesta Llei, que preveu, al respecte, diverses tècniques habilitadores de la intervenció de l'òrgan executiu superior de l'estat, segons hem tingut oportunitat de comprovar.

Però la Llei que examinem no ha volgut que aquest increment del protagonisme de l'executiu en aquesta matèria suposi una ruptura de l'equilibri en les relacions de poder entre govern i parlament. I per a la seva conservació ha arbitrat una sèrie de modalitats de garantia del coneixement i control de l'òrgan legislatiu sobre l'activitat desenvolupada per l'executiu en relació amb els processos de compliment de les obligacions comunitàries. I fins a tal punt constitueix preocupació de la Llei, que el seu article 1, apartat 2n., configura com una de les seves finalitats l'assegurament pel govern de la informació al parlament sobre el desenvolupament dels processos normatius comunitaris, tant pel que fa a l'activitat normativa de les institucions comunitàries com a l'aplicació interna d'aquestes normes.

Així, l'article 10 de la Llei 183/1987 ja obligava el govern a comunicar al parlament l'emanació per les institucions comunitàries de recomanacions o directives, en el termini de trenta dies des de la seva notificació. Al respecte, la Llei de què donem notícia afegeix la càrrega a l'òrgan executiu de trametre un escrit a les cambres sobre l'estat de conformitat de les normes internes a les prescripcions comunitàries, comunicació que ha de fer-se abans del transcurs de noranta dies des que aquestes darreres són notificades.

Aquesta primera previsió legal assegura la informació de les cambres sobre tota la

normativa comunitària que ha de ser aplicada, i també sobre les normes de l'ordenament italià que resulten afectades per aquella, i que, per tant, han de ser alterades per a la seva adequació al dret de les Comunitats Europees. Però per mantenir l'equilibri en la justa distribució de poders entre el legislatiu i l'executiu no n'hi ha prou amb aquesta informació del govern al parlament, sinó que es fa imprescindible articular mecanismes de control de les cambres en relació al desenvolupament de la tasca aplicativa dels actes comunitàris per l'òrgan executiu. I, a aquest efecte, surten de la Llei els següents instruments de fiscalització:

1) Les mesures de control a càrrec del parlament que poden preveure les delegacions legislatives conferides al govern per la Llei comunitària anual.

2) En els supòsits d'autorització per la Llei comunitària del desenvolupament de directives mitjançant reglaments governamentals, l'apartat 4t. de l'article 4 de la Llei estableix que, abans de l'emanació de la norma reglamentària corresponent, el projecte de decret que la contingui ha de ser sotmès al parer de les comissions permanents de la cambra de diputats i del senat competents en la matèria, les quals hauran de manifestar-se en el terme de quaranta dies des de la comunicació. Estem, doncs, en presència d'un control preventiu en mans d'òrgans parlamentaris que, per actuar-lo, hauran de procedir amb una certa celeritat, perquè el precepte descrit disposa que, transcorregut el termini assenyalat, els decrets del govern d'actuació de directives comunitàries són emanats en absència del dictamen d'aquells òrgans. És a dir, la inactividad parlamentària es transforma *ope legis* en silenci positiu, potser per exigències derivades de la temporaneïtat en l'aplicació de les directives comunitàries, normes que, com se sap, contenen un termini per ser incorporades als ordenaments interns.

3) Aquest últim tipus de control parlamentari pot fins i tot ser aplicat, quan ho disposi així la Llei comunitària, als casos de transposició a través de decrets ministerials de directives que modifiquin modalitats executives i característiques d'ordre tècnic d'altres directives ja incorporades a l'ordenament italià (article 5 de la Llei), decrets l'adopció dels quals ha de ser comunicada immediatament al parlament pels ministres interessats, segons disposa l'article 20 de la Llei 183/1987.

Per últim, els articles 7 i 8 de la Llei 86/1989 fan referència a informes de caràcter general que el govern ha de presentar periòdicament al parlament amb relació a diverses qüestions comunitàries. Així, es tracta d'un informe semestral sobre la participació d'Itàlia en el procés normatiu comunitari, segons el primer d'aquells preceptes; i un altre informe de periodicitat anual sobre l'activitat de les institucions comunitàries relatiu a la realització del mercat intern i de la cohesió econòmica i social, i també amb relació a «l'activitat del Consell d'Europa i de la Unió de l'Europa occidental en quant, oït el ministre d'Afers Exteriors, tendeixi a la unificació d'Europa», tal com estableix l'article 8.

#### IV. Les relacions Estat/regions en el compliment de les obligacions comunitàries

La complexa problemàtica que presenta la qüestió de l'execució del Dret comunitari en un estat com l'italià, basat, des de la perspectiva de la distribució territorial del

poder polític, en el reconeixement de l'autonomia d'ens intermedis anomenats regions, és afrontada per la Llei de manera global, tractant de regular equilibradament els diferents elements que integren aquesta matèria. La norma que comentem intenta modular vers un just equilibri la tensió que sorgeix entre la necessitat de garantia del compliment de les obligacions comunitàries per l'Estat —únic responsable internacional davant les Comunitats Europees—, la qual cosa inicialment suposa una tendència vers la uniformitat, i la igualment necessària garantia de l'autonomia regional, que no pot ser erosionada sense més ni més amb la simple invocació de la responsabilitat comunitària de l'Estat. Tota la qual cosa aconsella l'establiment de mecanismes que cridin a una col·laboració i corresponsabilització d'estat i regions en l'aplicació del dret comunitari, però que en última instància garanteixin que una eventual inactivitat regional no porti automàticament a la declaració de la responsabilitat internacional de l'Estat per incompliment de les obligacions dimanants de la seva pertinença a les Comunitats Europees.

Quant a l'execució regional de les directives comunitàries, la Llei distingeix, a efectes del moment d'actuació, entre les matèries de competència exclusiva i aquelles on la competència de les regions és només concurrent amb la de l'Estat. Així, en l'àmbit de les primeres, l'article 9.1 disposa que les regions d'estatut especial —que són les úniques que gaudeixen d'aquest tipus de competències— poden donar compliment immediat a les directives comunitàries; mentre que, pel que fa a les matèries de competència concurrent, l'actuació regional de les directives només es podrà fer «després de l'entrada en vigor de la primera llei comunitària successiva a la notificació de la directiva» (art. 9.2).

La Llei té cura de posar a mans de l'Estat els instruments idonis per garantir un cert grau d'uniformitat en l'aplicació regional del Dret comunitari. D'aquesta manera, en les matèries sobre les quals l'Estat i regions projecten competències concurrents, la Llei comunitària o altres lleis estatals que donin execució a directives afectant aquestes matèries estableixen els principis vinculants per a les lleis regionals successives, principis que prevalen igualment sobre les disposicions contràries eventualment ja emanades per òrgans de les regions. I no es detura la Llei en aquesta previsió, perquè fins i tot «en les matèries de competència exclusiva, les regions d'estatut especial i les províncies autònomes s'adeqüen a la Llei de l'Estat en els límits de la Constitució i dels respectius Estatuts» (article 9, apartat 3r.).

I pel que fa a l'àmbit de l'activitat administrativa regional d'execució del dret comunitari, també es reserva a l'Estat de facultat d'*indirizzo e coordinamento*, justificada tenint en compte exigències de caràcter unitari, els objectius de la planificació econòmica nacional i les obligacions assumides internacionalment, facultat que fins i tot la Llei admet que pugui ser exercida amb acte de rang infralegal (article 9, apartat 5è. i 6è.).

Com es pot veure, els límits estatals a l'activitat regional d'aplicació del Dret comunitari previstos en aquesta Llei posen de manifest una concepció molt restrictiva de l'autonomia de les regions, que, d'altra banda, no és solament privativa d'aquesta matèria, que potser exigeix major contingut d'elements unitaris per la seva pròpia naturalesa, sinó que és present, de manera general, en tot l'ordenament italià.

Però la Llei també aposta pels mecanismes de col·laboració entre l'Estat i regions en la tasca executiva de les normes comunitàries. Així, l'article 10 es refereix a la convocatòria, pel president del Consell de Ministres, amb periodicitat mínima semestral,

d'una sessió especial de la conferència permanent per a les relacions entre l'Estat i les regions, dedicada al tractament dels aspectes de les polítiques comunitàries d'interès regional. Aquesta conferència fou instituïda per la Llei 400/1988, de 23 d'agost, que disciplina l'activitat de govern i l'ordenament de la presidència del Consell de Ministres, amb funcions primordialment d'informació i consulta amb relació a totes les matèries susceptibles d'incidir en l'àmbit de competència regional, i en la seva composició s'integren, a més del president del Consell de Ministres, qui la presideix, tots els presidents de les regions i aquells ministres interessats en els temes concrets que s'hi aborden. En allò que interessa aquí, la conferència haurà de manifestar-se sobre les directrius generals relatives a l'elaboració i actuació dels actes comunitaris que afectin les competències regionals; i sobre els criteris i modalitats per conformar l'exercici de les funcions regionals a l'observança i al compliment de les obligacions dimanants de la pertinença de l'Estat italià a les Comunitats Europees (article 10-2 de la Llei 86/1989), i també amb relació als criteris generals relatius a l'exercici de les funcions estatals d'*indirizzo e coordinamento* referides anteriorment (article 12 de la Llei 400/1988). De les activitats de la conferència, el president del Consell de Ministres, o el ministre delegat expressament, n'haurà de donar compte periòdicament a la comissió parlamentària per a les qüestions regionals (article 12 de la Llei 400/1988).

S'observa, doncs, que la Llei reconduïx les relacions col·laboratives Estat/regions en el compliment de les obligacions comunitàries a l'àmbit dels mecanismes de cooperació permanent institucionalitzats prèviament. Al marge d'aquest esquema, l'article 6.3r. contempla el supòsit d'execució d'una decisió de les institucions comunitàries destinada a l'Estat italià que xoqui amb l'àmbit de competències regional, en el qual cas el president de la regió afectada intervé en la reunió pertinent del Consell de Ministres, als efectes ja descrits.

I si fracassen aquests mecanismes de col·laboració? Com assegurar en última instància el compliment de les obligacions comunitàries per l'Estat italià, sense que es vegi declarada la seva responsabilitat internacional a causa de la inactivitat regional? El legislador ha estat conscient de la necessitat d'articular tècniques d'última garantia que permetin a l'Estat assegurar l'execució de les obligacions comunitàries malgrat eventuais incompliments regionals.

A aquest efecte, en la hipòtesi d'absència d'actes normatius regionals d'execució de directives comunitàries, l'article 9.4t. disposa l'aplicació del dret estatal com a ordenament supletori.

I si el compliment de les obligacions comunitàries es veu amenaçat per la inactivitat administrativa regional, aleshores es pot posar en marxa el procediment previst a l'article 6.3 del Decret de la presidència de la República 616/1977, que permet al Consell de Ministres, després de la verificació de la inactivitat dels òrgans regionals, amb el parer de la comissió parlamentària per a les qüestions regionals, i oïda la regió interessada, fixar un termini raonable a aquesta per complir amb la seva actuació deguda en execució del dret de les Comunitats Europees. Transcorregut l'esmentat termini sense haver-se produït l'activitat regional, aleshores pot, el Consell de Ministres, estant present en la seva reunió el president de la regió interessada, disposar la intervenció substitutiva de l'Estat. I, a aquest fi, pot conferir, amb les directrius oportunes, els poders necessaris a una comissió *ad hoc*, la composició de la qual es regula a l'article 11.3 de la Llei.

Estem en presència d'un control substitutiu de l'Estat enfront de la inactivitat

regional, previst en garantia del compliment de les seves obligacions internacionals. Aquest tipus de controls, originàriament contemplat en l'ordenament italià per assegurar l'execució de les obligacions dimanants de la pertinença a les Comunitats Europees, s'ha anat estenent posteriorment per lleis sectorials a altres supòsits d'inèrcia de les regions que posin en joc la realització de valors tutelats constitucionalment.

## V. Altres aspectes

Ja, per últim, donem notícia de dos preceptes de la Llei que considerem importants des de la perspectiva dels ciutadans, en donar actuació als principis de publicitat i seguretat jurídica.

D'una banda, l'article 13.2 imposa al Ministeri per a la Coordinació de les Polítiques Comunitàries la funció d'assegurar, «amb els mitjans més oportuns, la més àmplia difusió de les notícies relatives a les mesures d'adequació de l'ordenament intern a l'ordenament comunitari que confereixen drets als ciutadans de la Comunitat, o faciliten el seu exercici, en matèria de lliure circulació de persones i serveis».

I, d'una altra banda, l'article 14, que afegeix un incís a l'article 7 de la Llei 839/1984, d'11 de desembre, de normes sobre la col·lecció oficial dels actes normatius de la República italiana i sobre la *Gazzetta Ufficiale* de la República italiana, obligant que s'anotin al peu dels textos legals que es publiquen els extrems dels actes normatius de la Comunitat Europea a què es refereixen aquells, disposició la transcendència de la qual, des de la perspectiva de la tècnica legislativa, ultra els aspectes de publicitat i seguretat jurídica ja ressenyats, no s'ha de desdenyar.