

una parte, deben **señalarse**, en líneas generales, las perspectivas que se desprenden de la evolución legislativa, sin dejar de poner de relieve las coordenadas normativas en que actualmente está planteada la relación entre **región y plan**. Por otra, es preciso indicar el camino que se seguirá en el **estudio general** de aquellas dos facetas en que se concrete la relación de la **región** en la planificación económica general a la que **antes aludíamos**: presencia de la **región** en la disposición del **plan** y **vinculabilidad de sus determinaciones para las actividades regionales**.

En relación con la **primera cuestión** pueden hacerse las siguientes consideraciones.

**Primera.** - En el ordenamiento italiano la progresiva penetración de la idea de plan ha estado ligada a la presencia más o menos relevante, por uno u otro motivo, de las **regiones**. La necesidad de reconocer a la **región**, como **entidad autónoma**, un papel en la planificación económica, es pues, una constante.

**Segunda.** - En la progresiva definición del papel de la **región** con respecto a la planificación regional se observa la preeminencia de un **planteamiento de cariz tecnocrático** en el que domina la consideración de la **región** como **instancia para la articulación territorial** del plan sobre la **comprensión de las funciones**, también en orden a la planificación económica, que corresponde a la **región** como **entidad dotada de autonomía política**. En otras palabras, existe una tendencia dominante -pero no exclusiva- a resolver las dificultades que presenta la **compatibilidad entre autonomías regionales y planificación**, **instrumentalizando aquellas** en función de ésta.

**Tercera.** - Para valorar la **significación** de las **regulaciones referen-**

tes al papel de la región en las planificaciones sectoriales debe insistirse en que dichas planificaciones se han producido en ámbitos de competencia constitucionalmente atribuidos a la región. Y esto tanto en orden a conocer el alcance de la participación regional, como con respecto a la vinculabilidad de la actividad regional por las mediadas de planificación y a la legitimidad constitucional de esta vinculabilidad. Aunque la problemática de la planificación global se plantea a un nivel diverso, existe una perfecta continuidad en las líneas profundas que inspiran las diversas ordenaciones que se refieren a la misma. Tanto en el proyecto de ley sobre procedimientos de la planificación económica- sobre todo en su redacción inicial-, como algunas de las formulaciones del primer plan y de los documentos preparatorios del segundo plan se establece una regulación claramente instrumentalizadora de la autonomía regional. "El sistema de planificación -se puso de relieve contemplando el Proyecto de ley de procedimientos- está dispuesto de forma que, mientras las leyes estatales "de actuación" aparecen como los instrumentos de especificación de la voluntad de planificación contenida en la ley del plan..., las leyes regionales "de actuación" por el contrario, se configuran como instrumentos de ejecución de los objetivos globales y sectoriales determinados por el Estado: la ley de programa del Estado tiene el poder de cualificar los principios de la intervención sectorial previstos por el plan, las leyes de intervención de las regiones deben recíprocamente uniformarse al plan en todas sus dimensiones (objetivos globales, sectoriales y de ordenación territorial), respetando al mismo tiempo las competencias legislativas vigentes" (44).

Cuarta. - Sin embargo, en el marco de planteamientos inspirados en estas orientaciones dominantes, algunas de las regulaciones estudiadas, y en forma preeminente los Estatutos de las regiones ordina-

rias plantean soluciones -que en los Estatutos alcanzan tono de alternativa- que facilitarían el planteamiento del binomio de la planificación y la región en una perspectiva que valore la aportación autónoma regional. En este sentido, cabe destacar también las modificaciones introducidas a lo largo de la discusión parlamentaria del Proyecto sobre procedimientos, singularmente en cuanto se aceptó la participación regional en la definición del documento programático preliminar, o se dispuso la presentación al Parlamento, como anexos del proyecto de plan, de los esquemas elaborados por las regiones.

Quinta. - Actualmente la configuración del papel de la región en la planificación económica debe hacerse partiendo en primer lugar y preferentemente de la posición constitucional de la región. Este es un punto en el que hay que hacer especial hincapié, ya que la posible intervención legislativa estatal en orden a los procedimientos de planificación debe mantenerse en el marco de las orientaciones constitucionales. En este orden de consideraciones, es conveniente recordar que hoy además de los preceptos constitucionales que definen el régimen jurídico de la autonomía regional, la posición de la región con respecto al plan está configurada principalmente por los Estatutos y por las normas que regulan la hacienda regional, y en lo que se refiere a los procedimientos formales de intervención de la región en la elaboración de los planes, por las normas reguladoras de la Comisión interregional consultiva y del Comité Interministerial de la Planificación económica.

Esta última puntuación es necesaria no sólo para deslindar, en las regulaciones examinadas, aquéllas cuya significación se agota en las orientaciones que a través de las mismas se expresan, o que tienen un simple valor de precedente para explicar el progresivo desarrollo de la relación entre el plan y la región, de las regulaciones actualmente vigentes, sino también para poner de relieve el carácter abierto, susceptible de diversas y hasta contradictorias precisiones,

del tema que estamos tratando. De ahí que un planteamiento general del mismo no puede realizarse contemplando las escasas regulaciones específicas adoptadas por el legislador estatal, sino que, por el contrario, es preciso plantear la posición de la región en la planificación económica general desde perspectivas generales: eso es, examinando, a la luz de la ordenación constitucional de las regiones, las dos vertientes que el tema ofrece, intervención en la determinación del plan y vinculabilidad de la actividad regional.

3. - Participación regional en el procedimiento de planificación general.

A. - Planteamiento general

El estudio de las diversas regulaciones sobre la posición del plan respecto a las regiones pone de manifiesto que la participación de la región, entidad distinta del Estado, en la planificación económica general viene a constituir un auténtico principio del ordenamiento italiano. De hecho, el gobierno italiano ha previsto algún tipo de intervención de las instancias regionales en casi todas las medidas de planificación económica adoptadas a lo largo del cuarto de siglo de vigencia de la Constitución republicana de 1948. Ahora bien, la participación reservada a la región ha sido diversa en los diversos planes siguiendo, en cierto sentido, la evolución de los tiempos. Por otra parte, las razones en virtud de las cuales se ha establecido efectivamente la participación de las regiones no siempre han sido las mismas. En este sentido, es preciso recordar que en muchos de los presupuestos examinados la participación regional en la disposición

de los planes era un simple procedimiento para "resarcir" a las regiones, en alguna medida, por las reducciones de sus ámbitos de competencia, como consecuencia de las conocidas interpretaciones de los límites del interés nacional y de las otras regiones y de las normas fundamentales de las reformas económico-sociales. Realmente, la intervención de la región en la planificación económica se plantea en sus términos apropiados a partir del momento en que se toma como referencia medidas de planificación global. Ya no es una consideración aislada y resarcitoria la que define el planteamiento del tema. Es necesario, por el contrario, un enfoque general que ponga en juego todos los poderes públicos que actúan en el marco de la colectividad, para que todos, de acuerdo con la función que les ha reconocido la Constitución, puedan coadyuvar en la adopción de la decisión política fundamental que se refleja en el plan.

La región tiene, a este respecto, un papel claro a consecuencia de su configuración como entidad dotada de autonomía política. Más concretamente, sus poderes en orden a la regulación de determinados e importantes sectores de las relaciones sociales, eso es, su ámbito de competencia, constituyen de entrada una credencial suficiente para considerar la participación regional en los procedimientos de planificación global como imprescindible. Ahora bien, a este respecto, no puede olvidarse que las mismas disposiciones literales de la Constitución aportaban elementos de interés: el artículo 121 prevé que "el Consejo Regional ... puede hacer propuestas de Ley a las Cámaras" (45). Se trata de un poder constitucional de la región, y no de una simple delegación concedida por el Estado. Además, la intervención regional en el procedimiento legislativo estatal es "una partici-

pación de carácter general" (46), ya que constituye un medio para participar en la determinación de la orientación política general. Sin embargo, aún si se exigiera la presencia de un interés regional para el ejercicio de este medio de acción regional (47), su significación no desaparece, ya que la planificación económica "afecta en profundidad competencias e intereses de la región y no puede excluirse del ámbito de materias que interesan a la región" (48).

Por lo demás, los Estatutos de las regiones ordinarias como hemos visto, han confirmado plenamente el fundamento constitucional del carácter imprescindible de la intervención regional en la planificación económica general. A continuación, nos proponemos examinar los diversos supuestos en que hasta ahora se ha concretado la presencia de instancias no estatales en los procedimientos de planificación, siguiendo para ello la gradual tipología de las formas en que se ha concretado la intervención de la región.

Evidentemente, no se trata de estudiar todas las formas en que se realiza la colaboración entre Estado y Región, sino que se pretende examinar sólo aquellas técnicas que pueden explicar el papel de la Región en la formulación de la planificación económica.

La presencia regional en el procedimiento de planificación responde a dos órdenes diversos de técnicas, según la preponderancia del aspecto de la organización o de las características de las actividades. En el examen de los distintos textos normativos referentes a la planificación económica y sus presupues-

tos. aparecen un conjunto de fórmulas a través de las cuales, con mayor o menor intensidad, se articula la presencia regional. Estas fórmulas aparecen de modo, en cierto sentido, puntual y desordenado. Ordenarlas, estudiando sus características y efectos jurídicos es el objeto de estas páginas. Estas fórmulas han sido reguladas contemplando específicamente la participación regional en la planificación económica. De háí el interés por las mismas en el marco de este estudio. Sin embargo, no puede olvidarse el valor general de las mismas, es decir, su aplicación en contextos diversos referentes también a las relaciones entre Estado y Región. A este respecto, puede señalarse que, en las normas de actuación de los Estatutos especiales, se utilizan con frecuencia técnicas e instrumentos de relación entre Estado y Región, que aquí se contemplan singularmente en la perspectiva de la planificación económica (49).

Señalado el contexto general en el que cabe situar estas formas jurídicas a través de las cuales se articula la participación regional en la planificación económica estatal, preciso es formular alguna indicación acerca del sentido estructural de las mismas. En relación con la problemática global de la relación Estado-Región se ha desarrollado estos últimos años un debate que ha dividido a la doctrina precisamente acerca de la valoración y sentido de las denominadas técnicas de colaboración y coordinación (50). En este orden de consideraciones, bien puede decirse que, con referencia a la planificación económica, la cuestión se plantea con matices específicos. De la misma forma que entre las diversas presencias imaginables en el procedimiento de adopción de un acto o norma puede establecerse una graduación, según la capacidad de "influencia" de la decisión propia de cada uno (51), asimismo entre las diversas actividades en que se concreta la presencia-participación de la región en la planificación económica, puede señalarse una ordenación en base también a este cri-

terio. El valor de un acto de concierto o la adopción de un acuerdo es manifiestamente distinto del que puede atribuirse al desempeño de una actividad consultiva o a la expresión de un parecer.

Por otra parte, es perfectamente posible, y de hecho los ejemplos concretos examinados lo confirman, que se utilicen varias técnicas de intervención a lo largo de un mismo procedimiento de planificación.

Antes de examinar estas diversas vías a través de las cuales se ha realizado la intervención de la región, es preciso insis-  
tir en algo que quedó apuntado al iniciarse este capítulo. Al-  
gunas de estas fórmulas han tenido vigencia y se han aplica-  
do. Otras han agotado su existencia en el terreno de los pro-  
yectos. Sin embargo nos referimos, a todas, precisamente  
porque consideramos que el tema de la relación entre plan y  
región es, en el contexto italiano, una cuestión abierta, sus-  
ceptible de varias soluciones y matizaciones.

#### B. - Fórmulas de participación

##### a) Incorporación de representantes de la Región en órganos es- tatales.

Un primer grupo de instrumentos jurídicos para asegurar la participación de la región se plantean en la perspectiva de las técnicas organizativas. No es este un tema específico de la relación región-planificación económica ya que es bien sa-  
bido que el fenómeno planificador tiene una profunda inciden-

cia sobre las organizaciones de las Administraciones públicas. "La intensidad con que la planificación se plantea y la adecuación o no del aparato organizativo existente en relación con los fines que aquélla pretende alcanzar determinarán la extensión y amplitud de esa incidencia; y consecuentemente, de las modificaciones que de la misma deban derivarse" (52). En todo el caso el tema ofrece en este contexto aspectos peculiares.

A continuación examinamos una de las fórmulas organizativas utilizadas para asegurar la presencia regional en el proceso de planificación económica: la incorporación de representantes regionales en los órganos estatales de elaboración de las medidas planificadoras, técnica ya prevista en los mismos Estatutos de las regiones especiales. En este sentido, el Estatuto de la región siciliana (artículo 21, 3) establece que el Presidente de la Región debe participar en las reuniones del Consejo de Ministros en que se traten las materias de interés para la región. El precepto se repite en los restantes Estatutos de las regiones especiales (53).

La misma orientación, referida concretamente a actividad de planificación, se recoge en la legislación sobre intervención en el Mezzogiorno. Concretamente, en los artículos 3 y 5 del texto único de las leyes sobre tales actuaciones, aprobado por decreto de 30 de junio de 1967, núm. 1523, se establecía la integración de los presidentes de las Juntas Regionales en el Comité de Ministros para las intervenciones extraordinarias en el Mezzogiorno y en el C.I.P.E. al objeto de preparar, formular y aprobar los planes pluranuales de

coordinación. También la ley núm. 588 de 19/6/1962 ha previsto la participación del Presidente de la región sarda y de un asesor de la misma en el Comité interministerial para el Mezzogiorno en relación con la actuación del Piano di Rinas-  
cita de Cerdeña. Por otra parte, esta forma de participación estaba también prevista en el proyecto de ley sobre procedimientos para la programación económica.

Actualmente el artículo 16 de la ley de 27 de febrero de 1967 núm. 48 sobre atribuciones y ordenación del Ministerio del Presupuesto y de la programación económica e institución del Comité de Ministros de la Programación económica prevé la participación de los presidentes regionales en las reuniones del C. I. P. E. "cuando se traten asuntos de interés para estas entidades". Así pues, en el marco del proceso de planificación económica según el régimen jurídico actualmente vigente, una de las fórmulas para asegurar la presencia regional consiste en la intervención o participación de los presidentes regionales en el C. I. P. E., y además en las reuniones del Consejo de Ministros en el caso de las regiones especiales.

Se trata, por tanto, de una incorporación orgánica -por razón de cargos, y no por las características de las personas que los ostentan-, eso es, independientemente de nombramientos realizados por órganos de la Administración del Estado. (54). Ahora bien, con respecto a la incorporación de representantes de la región en el C. I. P. E. deben mencionarse otras dos características : se trata de una incorporación no permanente y singular, en asuntos de interés para la región. De acuerdo con la primera, existe una limitación virtual ya que se recurre al principio de la "llamada" que, "mientras se presenta

como vínculo para quien preside el C.I.P.E., cuando se verifiquen los presupuestos establecidos, sin embargo, implica una sustancial libertad de decisión en el que tiene la función de aplicar la ley siendo indudablemente diverso no sólo en línea de principio, sino también, y sobre todo, en vía operativa que determinados sujetos sean institucionalmente miembros de un órgano o elementos de integración eventual, cuya valoración, aunque sea sobre base normativa, queda en manos de quien ostenta una posición de sustancial preeminencia" (55). Además, existe una segunda limitación: esta presencia regional en el C.I.P.E. es obligatoria sólo cuando se trata de asuntos de interés para la región. Sin embargo, notemos que no es fácil hallar problemas y determinaciones de la planificación económica, sea global o sectorial, en los que no resulten implicados los intereses representados por la región. En este sentido, puede considerarse que esta segunda limitación ha de resultar, en la práctica, simplemente semántica.

En otro orden de consideraciones, es preciso tomar en consideración cómo esta fórmula organizativa -a nivel de Consejo de Ministros o de C.I.P.E. - puede asegurar una participación en la determinación de la orientación de la planificación económica (56). En este sentido, es importante valorar el peso de la representación regional en dichos órganos, por lo que, dada la preponderancia de los miembros de procedencia estatal, la influencia regional en las decisiones de estos órganos estatales no es determinante (57).

Naturalmente, esta forma de participación no excluye el contemporáneo empleo de otros medios para asegurar la presencia regional, sino que, incluso, en algunos casos la partici-

pación en las reuniones puede estar relacionado con la discusión de previas intervenciones regionales de otro tipo (58).

b) Establecimiento de órganos ad hoc

El establecimiento de órganos "ad hoc" constituye la segunda fórmula organizativa presente en las diversas soluciones legislativas adoptadas para hacer posible la participación de la región en el proceso de planificación económica. Constituye una tendencia recientemente reafirmada de la que citamos tan sólo algunos hitos. La ley 48 de 27 de febrero de 1967 estableció la comisión consultiva interregional para la planificación económica a la que la ley financiera de 1970 ha atribuido nuevas funciones, especialmente en orden a informar los criterios de distribución de los fondos previstos en el artículo 9 y de las ayudas previstas en el artículo 12 (59). Existe, por lo demás, una orientación del legislador a residenciar en la Comisión interregional las relaciones entre Estado y Región.

Ahora bien, es preciso apuntar algunas características que se deducen de esta técnica. En primer lugar, no puede dejarse de destacar la coexistencia de la intervención regional a través de órganos con funciones consultivas y la presencia de representantes regionales en órganos con auténticas facultades de decisión. De lo que se desprende que, mientras en esta último caso la participación tiene un carácter puntual, en el primero está contemplada con sentido de continuidad. Concretamente la Comisión consultiva interregional "está llamada a expresar orgánicamente y en cada momento los intereses regionales en orden a la planificación" (60). En segundo lugar,

es preciso poner de relieve como en la misma denominación queda claro el alcance que se precisa otorgar a la actividad de este órgano, y por tanto, el carácter específico de esta forma de participación regional. Se trata de simple actividad consultiva. Por lo demás, incluso la colocación sistemática de la norma de la ley 48 de 1967, en que la Comisión regional es parangonable a similares comisiones consultivas técnico-científicas o entre órganos de la propia administración del Estado, permite ver en la organización dispuesta para las relaciones entre el Estado y la Región -en cuanto se refiere a esta técnica- "un intento nivelador del alcance real a atribuir a las Regiones en el marco de los mecanismos de maniobra para la planificación". (61).

De estas breves consideraciones puede deducirse que, si bien este medio puede, -nos expresamos en términos de posibilidad porque no existe ninguna regulación que obligue a la convocatoria, o que indique la frecuencia-, permitir una presencia continuada de la instancia regional en la elaboración de la planificación económica, por sí misma no asegura una auténtica participación en tal proceso, ~~ya~~ que el carácter consultivo atribuido a la misma parece más apropiado para resolver problemas concretos de la administración estatal, que para asegurar el otro objetivo : la intervención de la región en la planificación.

### c) Audiencia a las regiones

Pasamos a examinar ahora las diversas técnicas, de carácter no específicamente organizativo, utilizadas o reguladas

en los diversos proyectos o leyes sobre planificación, hasta ahora aparecidos para hacer posible la presencia de las regiones. En primer lugar, nos referimos a la audiencia o consulta a las regiones por parte de los órganos estatales de la planificación. En determinados textos normativos, se prevé la consulta a las regiones para la adopción de las decisiones o medidas de planificación económica. Esta intervención de la región se regula a través de la previsión de la audiencia a estas entidades, o de que éstas expresen su parecer sobre la cuestión en la que la autoridad competente debe deliberar.

En general, se distingue entre la expresión de pareceres y de determinaciones (62). En relación con los primeros puede realizarse una ulterior diferenciación entre notas, pareceres propiamente dichos y estudios. A nosotros nos interesan estos dos últimos tipos, que han sido definidos como pronunciamientos de autoridades, que tienen funciones consultivas, configurados habitualmente como actos debidos, y con un contenido que puede referirse a aspectos de legitimidad, oportunidad y mérito, o mixto. No siendo, en principio, cometido de las regiones verificar la legitimidad, el contenido de los pareceres que expresen las regiones en materia de planificación económica puede referirse a los demás aspectos. En ocasiones, las normas prevén que las regiones sean oídas a los efectos de adopción de una determinada medida, en concreto de un plan o programa, o en la ejecución de las determinaciones de éstos. Esta actividad consultiva ha sido definida como "actos de instrucción en los que otras autoridades administrativas diversas de la que es competente para el acto intervienen en el procedimiento para tutelar intereses cuyo cuidado les está atribuido, con pronunciamientos que contienen precisas indicaciones de

contextos, límites y elementos puntuales del contenido que deberían tener las medidas a adoptar si realmente se adoptan" (63). Si no se indica específicamente otra cosa, o el precepto no está formulado en forma permisiva, debe entenderse que la audiencia a la región es obligatoria. Sin embargo, la manifestación de la región no será vinculante. La fuerza que deriva de esta forma de intervención regional reside en la posible actuación posterior tendiente a paralizar la actuación de la medida o a plantear conflicto de atribuciones. En todo caso, a través de estas dos posibles formas de actividad consultiva de la región se realiza una participación a nivel mínimo en la planificación económica, y el recurso exclusivo a la misma se inscribe en la orientación más restrictiva de la autonomía regional (64).

d) Iniciativa de procedimientos. - Propuestas

En la misma Constitución y en los Estatutos de las regiones especiales se atribuye a las regiones la facultad de iniciativa de ley estatal. Se trata, por lo demás, de uno de los principales instrumentos en orden a asegurar una participación regional en la formación de la orientación de la actividad de planificación.

Las normas legislativas estatales han previsto la participación de las regiones en el procedimiento de la planificación a través de la formulación de propuestas (65). Generalmente, las propuestas son consideradas como actos de iniciativa con efectos cualificados, limitando la discrecionalidad de la autoridad que debe decidir "respecto a la opción sobre la emanación de la medida, o el contenido de la misma, o el tiempo y modo de la medida" (66). Se han considerado englobables

en este grupo los **esquemas** de desarrollo regional a elaborar con carácter previo a la disposición del plan nacional, según preveía el proyecto de ley sobre procedimientos de la programación económica (67). Precisamente, partiendo de la cita de estos **ejemplos**, se ha puesto de relieve como respecto a los mismos "las Regiones se colocan, no como genéricas interesadas, sino como entes de gobierno, competentes para regular, con diverso alcance, las mismas medidas a las que se refieren... Sus propuestas, además surgen a través de iter procedimentales que asumen contenidos sustanciales, ampliamente análogos a los actos de dirección política que deliberan en sede autónoma" (68). Puede decirse que las **propuestas** constituyen una vía para permitir a la autonomía regional expresarse superando los condicionamientos que se derivan de determinados fenómenos jurídicos (y no jurídicos), que anulan la efectividad de una autonomía política que se actúe desde una perspectiva solamente exclusivista. Asimismo a través de las **propuestas** se hace posible la **participación regional** en la formación de la actividad de dirección política nacional. Teniendo en cuenta estos factores, se ha planteado cuál puede ser el valor de las mismas, especialmente en el proceso de la planificación económica. A este respecto, se ha señalado en relación con la actividad estatal de dirección, que las **propuestas** no son vinculantes para el gobierno, que "puede desatender, pero no ignorar, las **propuestas** en las partes en que expresan intereses propios de las **Regiones**". El órgano deliberante, si bien no está obligado a considerar el contenido de las **propuestas**, se encuentra condicionado por dos diversos vínculos de carácter procedimental. En primer lugar, está privado ex lege del poder de plantear libremente el acto. Po-

siblemente le corresponderá solicitar a las regiones la formulación de las propuestas, e incluso escoger el momento en que esto pueda hacerse, pero puede dudarse... que el Gobierno pueda emprender su actividad de elaboración si aún no dispone de las propuestas regionales. En segundo lugar, no puede ignorar... tales propuestas, cuanto menos respecto de aquellas partes que son expresión de intereses - los regionales - que el Gobierno no tiene poder para volver a valorarlos" (69).

e) Conciertos y acuerdos

En los textos normativos que han contemplado la intervención de las regiones en la planificación económica se citan, con denominaciones distintas, supuestos que responden a criterios bastante similares. Unas veces se hace referencia al concurso de la región para la adopción de una determinada medida, en otras a los acuerdos que deben establecerse entre Estado y Región. En ocasiones, se alude a la modalidad de los actos de concierto.

En relación con este último tipo de actos, se ha puesto de relieve su significación "como figura de coordinación entre sujetos en posición paritaria dirigida al desarrollo común de una determinada actividad (facilitando la composición de "criterio unitarios" para la regulación concreta de una determinada medida) (70). Esta valoración es, por lo demás, perfectamente aplicable a los acuerdos.

El acto de concierto, que generalmente se desarrolla a partir

de un proyecto de deliberación elaborado por la autoridad concertante sometido a la consideración de la concertada que, en función de los intereses de que es exponente, propone las oportunas modificaciones es configurado por la más reciente doctrina como un acto unitario, no complejo, en el que el procedimiento citado constituye su presupuesto o momento previo (71). En todo caso, el acto de concierto es imputable a la autoridad concertante (72).

A este respecto, es clara la diferencia de acto de concierto y el acuerdo propiamente dicho entre entidades públicas ya que en este caso el acto se imputa a las diferentes entidades que intervienen. No puede decirse exactamente lo mismo de los llamados acuerdos prenormativos, que se sitúan también en un momento previo a la emanación de las normas pertinentes imputables a los correspondientes centros normativos. En este supuesto existen dos actos independientes procedentes de dos entidades diversas, siendo el acuerdo prenormativo un simple presupuesto que condiciona su contenido (73).

En su significación real, a los conciertos y acuerdos son assimilables los pareceres vinculantes y -en el nivel organizativo de la participación- el establecimiento de órganos paritarios con facultades decisorias en el procedimiento de formación de los planes (74).

Los principales ejemplos de estas figuras aparecen en la legislación sobre el "Piano di Rinascita" de Cerdeña, en que aparecen variamente articuladas diversos supuestos de con-

cierto, para cuya valoración en orden a la planificación económica remitimos a las observaciones realizadas en su nombre.

Por otra parte, conviene plantear el valor en general de esta técnica jurídica para asegurar la participación de la región en el proceso de planificación económica. En este sentido, es preciso indicar ante todo que a través de este medio puede alcanzarse un nivel máximo en la actuación de la autonomía regional en el ámbito del proceso de planificación. En la relación entre figuras subjetivas en posición paritaria existe implícitamente siempre el principio del acuerdo o concierto preventivo y necesario, atribuyéndose a alguna de las mismas la potestad de coordinación, que se expresa a través del esquema de coordinación. Ahora bien, el esquema de coordinación puede adoptar a su vez la forma de un acto unilateral o de un acuerdo (75) y este esquema de coordinación puede ser precisamente el plan global, o el cuadro de referencia, para cuya elaboración se utiliza la vía del acuerdo.

\* \* \*

Estas formas y figuras tienen, evidentemente, diverso valor para configurar la intervención de las regiones en el proceso de planificación. En general, los ejemplos estudiados ponen de relieve más bien una participación esporádica o episódica que se concreta en actuaciones regionales que alcanzan diferente grado de relevancia. Incluso aquellos instrumentos como los conciertos y acuerdos que inciden más profundamente en los procesos decisorios, considerados aisladamente, no son del todo idóneos para expresar la intervención de una entidad como la región con sus poderes políticamente autónomos en una actividad compleja y dinámica como es la planificación. La misma significación del plan en el conjunto de la

actividad de los poderes públicos hace necesaria una continua intervención regional de la que la de dirigir, en razón de la relación dialéctica entre participación en la elaboración y operatividad de la planificación, la posibilidad de hacer compatibles el principio de unitariedad de la planificación y el principio pluralista inserto en un Estado regional.

#### 4. - El Plan y las limitaciones de la actividad regional

##### A. - Planteamiento general

La posible incidencia de la planificación en la esfera de autonomía de las regiones se ha reflejado concretamente, como hemos tenido oportunidad de ver, en un doble orden de perspectivas: como expropiación de sectores de competencias por parte del Estado, y como condicionamiento de la posterior actividad legislativa de la región. Tanto en relación con un caso, como con el otro el legislador estatal, aunque en escasas ocasiones, la jurisprudencia constitucional y la doctrina han indicado como fundamento de la posible vinculabilidad del plan los límites de la potestad legislativa regional. Realmente esta coincidencia es perfectamente lógica. De hecho, la cuestión de la vinculabilidad del plan es expresión de una problemática más completa que deriva del carácter unitario de las economías actuales y especialmente de las actividades de planificación económica. En definitiva, se plantea la necesidad de tomar en consideración los instrumentos que seguren la operatividad del plan en un ordenamiento pluralista. En aquellos or-

denamientos en que existe un solo centro de poder legislativo la compatibilidad entre el principio pluralista y la unitariedad de la planificación se resuelve sobre la base de la preeminencia de aquél respecto de las restantes entidades con potestad de normación secundaria (76). Ahora bien, en el caso de las regiones italianas este planteamiento no es posible. La relación de la planificación económica con regiones dotadas de autonomía política y con un propio poder legislativo ha de plantearse en otros términos, eso es, situando el supuesto en la perspectiva constitucional. Como hemos señalado más arriba, en la Constitución italiana la potestad legislativa de las regiones se encuentra circunscrita por diversos límites, que presentan un carácter bifronte. Si por una parte cumplen el objetivo de delimitar el ámbito o las características de la actividad regional, por otra, como el inverso de la proposición, también delimitan los confines de la propia acción del Estado. En otras palabras, toda determinación estatal que suponga una comprensión de la acción regional más allá o al exterior de los límites constitucionalmente establecidos es ilegítima. La autonomía regional, pues, está limitada, pero sólo por la vía prevista por la Constitución, que se configura como una auténtica garantía para las regiones. Por lo tanto, la efectividad del sentido unitario de la planificación económica, en el contexto italiano y por lo que se refiere a las regiones, debe conseguirse a través de los límites o medios de coordinación de la autonomía regional. Esta es la única vía constitucionalmente idónea.

Precisamente, esta garantía constitucional de la autonomía regional hace inadmisibles los planteamiento que, prescindiendo de los límites que circunscriben las competencias re-

gionales, hacen descender del genérico principio de unidad la conclusión de que, ante la planificación, las competencias regionales se debilitan (77). Son inadmisibles no porque sea inexistente el principio de unidad, sino porque se prescinde de los medios a través de los cuales, expresamente, actúa dicho principio. Cuestión distinta es la mayor o menor idoneidad de los límites de la competencia legislativa regional y de las demás formas de coordinación previstas por la Constitución para conseguir resultados satisfactorios en orden a la operatividad de la planificación. En este sentido, es útil recordar, ya que puede explicar los indudables obstáculos a los que aludiremos, como estos problemas de la planificación estuvieron prácticamente ausentes de la Asamblea Constituyente. También es oportuno aludir a la, al menos, aparente antinomia entre planificación y regiones dotadas de autonomía política. Evidentemente una solución efectiva depende también de que el tipo de planificación sepa incorporar la propia dimensión de las autonomías regionales.

En todo caso, es preciso insistir con especial énfasis en que cualquiera que sea la formulación en que se concrete la planificación, no ha de suponer nunca la imposición de nuevos límites y controles: unos y otros son posibles sólo y en la forma en que están presentes en el texto constitucional. Cualquiera que sea la participación de las regiones en la planificación, ésta "no puede en absoluto afectar las autonomías que la Constitución y los Estatutos especiales atribuyen a las regiones" (78).

A continuación examinamos cómo se reflejan, en el ámbito del fenómeno de la planificación, los instrumentos de inser-

ción de las regiones en el sistema unitario, que no otra cosa son los límites, controles y medidas de coordinación presentes en la Constitución y en los Estatutos. En la primera parte de este trabajo hemos examinado los diversos límites de la potestad legislativa regional. Sólo algunos de ellos tienen particular interés en relación con la planificación económica. A continuación nos referimos, y por este orden, a los límites del "interés nacional y de las otras regiones", de las "normas fundamentales de las reformas económico-sociales" y de los "principios fundamentales establecidos por leyes del Estado". Partiendo de las conclusiones adoptadas antes sobre cada límite, examinamos su problemática en relación con la planificación económica.

B. - El interés nacional. - El interés nacional y de las otras regiones limita la potestad legislativa regional, tanto si es exclusiva, como si es concurrente, de las regiones de estatuto ordinario y de las de autonomía particular. Aunque inicialmente la Corte Constitucional no se refería expresamente al límite del interés nacional (79), luego recurrirá en numerosas ocasiones a este límite para afirmar la competencia estatal en cuestiones relacionadas con la planificación económica (80). Puede decirse que este límite se convierte en un auténtico cajón de sastre para justificar -dándoles voluntad de permanencia- intervenciones estatales que responden a razones perfectamente coyunturales. La Corte no duda en exponer claramente los términos en que plantea la cuestión. En este sentido, es ejemplar este texto: "La cuestión fundamental es ésta: si el Estado es, o no, competente para emanar leyes que tengan por contenido la for-

mulación de **programas y planes** que afecten a todo el territorio estatal, comprendidas en éstos las regiones de estatuto especial [las únicas existentes en aquel momento], y relativos a la entera economía del país, o a uno u otro sector de la misma. Puesta la cuestión en estos términos, no puede resolverse sino positivamente, en el sentido que pertenece al Estado dicha competencia y no puede dejar de tenerla porque solamente a él corresponde la tutela de los intereses generales... Esta competencia tiene su fundamento, por otra parte, en la unidad del Estado, de la que las autonomías regionales son una articulación, y encuentra expresión en el respeto por los intereses nacionales..." (81). Se expone, pues, una explícita argumentación para las diversas planificaciones estatales sectoriales. Precisamente, la sentencia dictada corresponde a una cuestión de legitimidad planteada por las regiones con motivo del Plan regulador general de Acueductos. La continencia de este pronunciamiento jurisprudencial no resulta por lo demás, atenuada por las exhortaciones habituales de la Corte Constitucional al legislador estatal en orden a prever alguna intervención regional (82).

Una visión global de los criterios mantenidos por la Corte sobre planificación económica y regional, en base al límite del interés nacional, permite observar la preferencia por "un sistema desarticulado en el que las intervenciones de los órganos regionales resulten condicionados por los actos de planificación, no sólo en cuanto al contenido, sino también en cuanto a la extensión", de forma que las regiones, en las materias de su competencia, "deben respetar las indicaciones y pueden además ser sustituidas por intervenciones estatales que tengan

finalidades programáticas o sean ejecutivas del plan mismo" (83).

Una crítica de planteamiento del límite del interés nacional asumido por la Corte ~~de ha~~ realizada en la primera parte. A ella es preciso remitir. Queremos añadir tan sólo una observación sobre las graves consecuencias que derivan de esta postura del juez constitucional para la autonomía regional, gravedad que resulta accentuada por el hecho que "la planificación no es una materia específica, sino un método aplicable a una amplia parte de las materias regionales" (84).

Con independencia del enfoque realizado por la jurisprudencia constitucional, cabe plantearse cual es la posible relación del límite del interés nacional con la planificación económica, entendiéndolo como límite de mérito, aplicable con respecto a concretas actuaciones regionales, eso es, entendiéndolo en la forma planteada en este estudio. En este sentido, se ha planteado la posibilidad de que el plan represente una simple codificación de algunos intereses nacionales, exigibles, en todo caso, a posteriori, a través de un juicio de mérito por el Parlamento (85), siendo entonces preciso fijar cual es la posible posición de la ley de plan en relación con la individualización del límite del interés nacional. No se trata de afirmar una equivalencia entre plan e interés nacional, ni tampoco de decir que en el plan están contenidos los intereses nacionales en materia económica. Se trata más simplemente de señalar, de acuerdo con el planteamiento adoptado sobre el concepto y características de este límite, que la ley del plan, como, en general, el complejo legislativo que se produce en el Estado-ordenamiento constituye un posible parámetro para individualizar concretos intereses nacionales, tiene un valor de síntoma para iden-

tificación del interés nacional que, de todos modos, el Parlamento habrá de analizar a posteriori, en supuestos singulares, y en el marco del juicio de mérito. Por lo tanto, "las leyes del plan, en cuanto determinan los "fines sociales" y en todo caso, en cuanto se colocan al límite entre los principios generales y las meras orientaciones políticas de la mayoría parlamentaria son idóneas para ser instrumentos de individualización del interés nacional" (86).

Además, la misma configuración de la ley de plan como ley de dirección (87) y el hecho de que el plan sea fruto de un procedimiento en el que se articulan las propias aportaciones de la región confirma la idoneidad de una consideración de la ley del plan para la realización del control del mérito en aplicación del interés nacional y de las otras regiones.

C. - Las normas fundamentales de las reformas económico-sociales.

Algunos autores han considerado que el límite de las normas fundamentales de las reformas económico-sociales constituye el medio idóneo para asegurar la operatividad de la planificación económica nacional respecto a las regiones (88). También la Corte Constitucional ha recurrido al límite de las reformas para explicar la legitimidad constitucional de determinadas medidas planificadoras estatales de carácter sectorial en materias de competencia regional (89).

Ahora bien, a la luz de las observaciones realizadas en la primera parte sobre el alcance y características de este límite parece inadmisible un planteamiento de este tipo. Queremos

señalar aquí tan solo dos aspectos. El límite se refiere a las normas fundamentales, no a la reglamentación concreta de las reformas, hasta el punto de admitir una acción administrativa estatal en sectores atribuidos a las regiones. Sin embargo, como sabemos, ésta ha sido la aplicación realizada por el legislador estatal y avalada por la Corte Constitucional (90). Tampoco desde un punto de vista que contempla específicamente el concepto de reforma económico-social es admisible esta referencia de la ley del plan al límite. Para que esto fuera posible sería preciso ampliar "la figura de las normas fundamentales de reforma económico-social de la República "hasta acoger cualquier directriz económica central" (91), eso es, distorsionar completamente la noción de reforma. Así pues, no es posible realizar una remisión al límite de las reformas para asegurar la relevancia de la ley del plan en relación con las actividades regionales.

Sin embargo, esta conclusión no supone ignorar la posible significación del límite en orden a determinados aspectos de la planificación con respecto a las competencias regionales. En este orden de consideraciones, se ha planteado que la restauración del método de la planificación, que legislativamente podría concretarse en las normas que ordenan las estructuras y procedimientos de la planificación económica, puede muy bien constituir un supuesto de aplicación del límite de las reformas (92). También en relación con concretas leyes de actuación del plan -y en cuanto se deduzca de su contenido- puede considerarse la idoneidad del recurso a este límite para vincular las correspondientes actividades regionales.

En estos casos es claro que son actos que forman parte del proceso de planificación económica, en cuanto desarrollo del plan, pero su calificación como reformas económico-sociales depende de su específica función sin que sea posible deducirla del mero hecho de su integración en el plan. Insistimos, no obstante, en que el alcance del límite ha de circunscribirse a las normas fundamentales y no a una completa y detallada planificación (93).

D. - Los principios fundamentales establecidos por leyes del Estado.

La potestad legislativa concurrente de las regiones está limitada por los principios fundamentales establecidos por leyes del Estado. Ahora bien, a partir de la entrada en vigor de la ley núm. 281 de 1970 estos principios fundamentales pueden ser deducidos del complejo legislativo existente o ser establecidos por específicas leyes estatales. Por tanto, hoy para plantearse la relevancia del límite de los principios en orden a la operatividad de la planificación económica en el ámbito de las competencias de las regiones, es preciso comprobar, no sólo si el plan o las leyes de actuación del mismo pueden asimilarse a las leyes-cornisa, sino también si en los planes pueden expresarse principios fundamentales que el legislador regional puede tener en cuenta para la emanación de las leyes regionales. Sobre el primer punto parece que la respuesta ha de ser negativa ya que no cabe incluir en las leyes-cornisa las "directrices necesariamente concretas y específicas que son las indicaciones de cada plan" (94). Un doble orden de aspectos es preciso exami-

nar para demostrar la imposibilidad de considerar la ley del plan como ley-cornisa. En primer lugar, pueden hacerse algunas observaciones de carácter formal. El artículo 17 de la ley nº 281 de 1970 ha dispuesto que "la emanación de normas legislativas por parte de las regiones en las materias enumeradas por el artículo 117 de la Constitución se desarrolle en los límites de los principios fundamentales cual resultan de leyes que expresamente los establezcan para cada materia". Esto es, las leyes-cornisa deben ser sectoriales, para cada materia, y leyes cuyo objeto sea precisamente (y únicamente) establecer los principios fundamentales. En este sentido, pues, en el régimen jurídico vigente, desde un punto de vista formal, es difícil atribuir a la ley de plan el valor y características de la ley-cornisa. Ahora bien, es preciso tomar en consideración más detenidamente las posibilidades que concretas ley de programa-planificaciones sectoriales- puedan cumplir la función de la ley-cornisa. Esto nos obliga a considerar los respectivos contenidos. Las conclusiones que alcancemos han de ser también útiles para completar la argumentación sobre la inidoneidad del límite de los principios para asegurar la preeminencia del plan global.

Aún partiendo de la concepción de que los principios fundamentales, en cuanto son principios, desempeñan una función programática, tal como se expuso en la primera parte, es clara la diferencia existente entre los contenidos típicos de una ley de planificación sectorial y una ley-cornisa. Esta expresa los valores fundamentales que presiden o han de presidir la normación de un determinado sector material y por ello caracterizados también por una cierta estabilidad. La

ley de planificación sectorial, si bien puede contener, como veremos, determinadas normas que constituyen principios fundamentales, su contenido específico es señalar objetivos, medidas, directrices, preceptos directamente relevantes para el gobierno de la economía. Así pues, mientras las leyes-cornisa, "están destinadas a poner principios fundamentales, las leyes de programa tienden, en cambio, a disciplinar positivamente las intervenciones públicas en concretos sectores de la actividad económica con el fin de actuar el programa económico nacional". (95). Por otra parte, la planificación supone necesariamente tratamiento desigual, eso es, que las previsiones sean diversas según las regiones, y en general, se ha entendido que los principios fundamentales a que se refiere el artículo 117 deben ser uniformes para todas las regiones (96).

Naturalmente afirmar que la distinción entre la ley-cornisa y la ley de programa, y por ende la imposibilidad de que la ley de actuación típica del plan global pueda ser considerada ley-cornisa no supone engar que el plan prevea la emanación de específicas leyes-cornisa, o que se publiquen concretas leyes-cornisa en actuación de las previsiones del plan, o que las leyes-cornisa puedan resolver, parcialmente, la falta de adecuación de la actual división de las competencias a las necesidades propias del proceso de planificación económica (97).

Por otra parte, examinando más concretamente el aspecto sustancial de la cuestión es preciso plantearse hasta qué punto es posible que a través de los principios fundamentales se establezcan incluso objetivos cuantitativos, que cons

tituyen, por otra parte, uno de los contenidos típicos de todo plan. En este sentido, debe tenerse en cuenta que los objetivos de las intervenciones regionales reflejan la diversidad de las situaciones regionales y de las valoraciones realizadas por los competentes órganos regionales. "La potencial diversidad de los objetivos regionales es la razón misma de ser de las regiones, así como la necesidad de una propia valoración por parte de la comunidad regional en cuanto a los objetivos es la misma razón de ser de la organización representativa de las regiones" (98). Atribuir a los principios fundamentales la posibilidad de señalar objetivos cuantificados a cada región sería, no sólo anular la propia peculiaridad de la autonomía regional, sino deformar completamente la misma razón de ser -unidad del ordenamiento- del límite de los principios fundamentales. Precisamente, considerando esta función unitaria de los principios fundamentales se ha señalado que, a lo sumo, "pueden vincular a los poderes regionales en la gestión de los servicios públicos de competencia en orden a la consecución del mínimo que debe ser asegurado a los ciudadanos, cualquiera que sea la región a que pertenezcan" (99). Se trata de admitir que a través del límite del artículo 117 se impongan normas standard para las actividades regionales.

En conclusión, puede decirse que, ni la ley de plan, ni las leyes de programa de actuación del mismo constituyen propiamente leyes-cornisa (100). Sin embargo, tanto de la ley de plan, como de las leyes de planificación sectorial pueden deducirse principios fundamentales a tener en cuenta en la emanación de normas regionales, y especialmente en la aprobación de planes regionales (101). Cabe recordar finalmente

que el límite de los principios se aplica solamente en relación con la competencia legislativa concurrente de las regiones, no afectando a la potestad legislativa de carácter exclusivo, típica de las regiones de autonomía particular con lo que queda redimensionada su funcionalidad para la relevancia del plan.

E. - La función de dirección y coordinación de las actividades administrativas regionales.

En orden a conocer el alcance de la planificación económica nacional con respecto a las actividades regionales preciso es conocer la relevancia de la función de dirección y coordinación de las actividades regionales. Su estudio inmediatamente después del límite de los principios fundamentales es coherente con el planteamiento asumido en estas páginas sobre dicha función, que permitiría incluir en un mismo apartado ambos temas: la función de dirección y coordinación como ejemplo atípico del mencionado límite de la potestad legislativa concurrente de las regiones.

La ley financiera de 1970 establece como fórmula para regular las relaciones entre el Estado y la Región la reserva al Estado de esta función de función y coordinación, sitúa la causa de tal reserva en exigencias de carácter unitario distinguiendo especialmente las que pueden derivar del plan económico nacional (102). También los decretos de transferencia de funciones a las regiones ordinarias contemplan este aspecto (103). La precisión de la ley financiera constituye una prueba más de la preocupación existente, por los problemas de la planificación económica en el momento de ac-

tuar completamente el ordenamiento regional con la institución de las regiones ordinarias.

En orden a establecer la relevancia de la función estatal de dirección y coordinación de las actividades regionales para asegurar la unitariedad de la planificación económica y especialmente la vinculación de las determinaciones del plan para las regiones, conviene recordar aquí lo que se ha dicho acerca de las características y régimen jurídico de la función de dirección y coordinación establecida por el art. 17, 1 de la ley financiera de las regiones, sobre todo con respecto a la posibilidad de que con su ejercicio se vinculen o condicionen las actividades de las regiones. A este respecto, la posición asumida puede enunciarse en forma clara: la función de dirección vincula directamente la acción regional sólo y en cuanto adopte la forma de ley y refleje la existencia de un principio fundamental. La referencia al límite de los principios fundamentales nos permite remitir a cuanto se ha dicho anteriormente. Digamos sólo que, como consecuencia de la que posiblemente será característica general de los actos de ejercicio de esta función de dirección y coordinación, especialmente en relación con la planificación económica, esta intervención del Parlamento se producirá como conclusión de un procedimiento en el que habrá existido la intervención regional.

En los supuestos en que tal función no adopte la forma de ley, y no sea expresión de un principio fundamental, el valor de los actos estatales de dirección y coordinación es simplemente orientador, sin vincular imperativamente las actividades regionales. En los decretos delegados se dan, a título

ejemplificativo, algunas referencias a posibles momentos de la función de dirección. En algunas materias, está prevista la elaboración de propuestas de coordinación de los diversos programas o planes regionales a fin de conectarlos con los planes económicos nacionales. Por otra parte, estos actos no legislativos, pueden desempeñar también la función de concretar el valor sintomático de la ley de plan respecto del límite de interés nacional anunciando la voluntad del gobierno, eso es, indicando que la infracción de puntos concretos de tales orientaciones ha de significar la impugnación de la ley regional por cuestión de mérito ante el Parlamento, o el planteamiento del contraste de intereses.

Cabe indicar, finalmente, que la función estatal de dirección y coordinación indirectamente, a través de los instrumentos de maniobra financiera, puede condicionar la actividad regional en materia de planificación económica (105).

\* \* \*

Una vez finalizado el examen de los distintos límites de la actividad regional y de su relevancia para asegurar la operatividad del plan la impresión es, en cierto sentido, decepcionante. Las dificultades para hacer plenamente compatibles una planificación unitariamente concebida y un ordenamiento basado en el principio de la autonomía política de las regiones aparecen en sus reales dimensiones. Los medios formales previstos por la Constitución para engarzar la actividad regional en el ordenamiento general parecen a todas luces insuficientes. Ahora bien, si se tiene en cuenta cuanto hemos tenido ocasión de señalar acerca de la falta de consideración de la problemática de la relación entre ordenamiento regional y planificación en la Constitución, tanto por lo que se re-

fiere a instrumentos de coordinación, como con respecto al criterio adoptado en la distribución de competencias, no puede extrañar que las conclusiones obtenidas sobre la idoneidad de los medios formales dispuestos para insertar a las regiones en el ordenamiento sean más bien insatisfactorias.

En realidad, a no ser que, en la línea de las actuaciones estatales y de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, se pretenda anular el alcance y significación de la autonomía regional, es evidente que la consecución de las necesidades metodológicas -coherencia, flexibilidad, estabilidad- de la política económica, que están en el origen de la adopción del método de la planificación, presenta extraordinaria complejidad en un ordenamiento pluralista con el italiano. Querer responder a esta complejidad con el recurso a uno u otro límite de la potestad legislativa regional es prácticamente imposible. El estudio realizado confirma, por lo demás, esta imposibilidad. A lo más, los diversos límites que circunscriben la actividad regional en el despliegue de su varia significación pueden asegurar, y sólo parcialmente, en algunos aspectos y algunos momentos, la coherencia del proceso de planificación económica, proceso esencialmente dinámico, que debe incidir, no sólo en la planificación regional, sino en la entera actividad de la región (106).

Ahora bien, con independencia del hecho que los diversos límites de competencia legislativa regional solamente aseguran a la planificación económica una parcial operatividad, la insuficiencia de un planteamiento basado únicamente en la consideración de los límites se pone claramente de manifiesto, por po-

co que se haga atención en el alcance de los límites y de los controles en general. Tanto los límites de legitimidad -principios fundamentales y normas de reforma-, como el límite de mérito -interés nacional-, respectivamente verificados por la Corte Constitucional y el Parlamento, sólo pueden impedir una actuación positiva de la región contra las orientaciones y medidas contenidas en la leyes del plan, pero no pueden obligar a la región a adoptar una determinada orientación, o simplemente a emanar las normas encuadrables en un determinado principio o norma fundamental (107). No hace falta insistir mucho para poner de relieve como, precisamente, con respecto a la planificación económica -asegurar unas determinadas acciones tiene tanta importancia, como impedir actuaciones contrarias a la ley de plan. Así pues, al no existir controles realmente sustitutorios, la inadecuación del sistema de límites y controles previsto en la Constitución para asegurar una determinada actuación positiva de la región es clara, afirmación que no resulta desmentida por la previsión constitucional sobre la disolución del Consejo regional que no presenta, ni la necesaria flexibilidad, ni tiene presumiblemente una real eficacia.

Los resultados hasta ahora alcanzados no suponen, sin embargo, una necesaria incompatibilidad entre planificación económica y autonomía regional, ni la afirmación de la primera para instrumentalizar -eso es, desvirtuar- la segunda, ni mucho menos, la negación del valor y de la necesidad de las técnicas de planificación. Por el contrario, se debe buscar en los principios constitucionales y en su dinámica, las orientaciones que permitan resolver la disyuntiva, ya que "siempre que nos en-

contramos de frente a una de las finalidades encargadas por la Constitución a la República, entonces los diversos centros de poder público deben adecuarse cuanto sea preciso para alcanzar aquel determinado objetivo". (108). Se plantea, pues, la necesidad de superar los planteamientos puramente formales, sin olvidar el importante valor, parcial, de los mismos para leer la dinámica real, política entre los diversos poderes que actúan en la colectividad. En el marco de la planificación económica, los principios e instrumentos de cooperación y coordinación entre organizaciones públicas son esenciales. Puede decirse que constituyen la clave de su misma viabilidad.

Más adelante volveremos sobre este tema.

F. - Especial consideración de la hacienda regional en la perspectiva de la planificación .

Antes de terminar el estudio de las posibilidades ofrecidas por los preceptos constitucionales para vincular la actividad de las regiones, es preciso hacer referencia al tema de las finanzas regionales, cuya significación para condicionar la acción regional, más allá de los límites y controles, no es preciso realzar. Con carácter previo al examen de la relevancia del mismo en orden a las planificación económica, es útil hacer dos observaciones: la primera, como se puso de relieve en sumo mento, la regulación constitucional de la hacienda regional supone al menos la posibilidad de una aparente quiebra del principio de autonomía de las regiones, posibilidad que ha aprovechado intensamente la actual regulación; la segunda, el examinar los precedentes de la relación entre plan y región, en es-

te mismo capítulo se ha destacado la significación de la ley de 1970 en orden a configurar la posición de la región. Analizamos a estas observaciones que, como ya se señaló al tratar de la función estatal de dirección y coordinación de las actividades regionales, determinadas directrices estatales, no vinculantes jurídicamente, pueden imponerse efectivamente, en virtud de medios reconducibles a la noción de manibra financiera. Estos instrumentos, pues, presentan un indudable interés en orden a la planificación económica y la posición de la región en este proceso (109). Y su definición depende, en definitiva, de la coordinación de las finanzas públicas, competencia que corresponde al legislador estatal.

Entrando a examinar la actual normativa, debe ponerse atención, en primer lugar, en el Fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo, establecido por el artículo 9 de la ley de 1970. Dadas las características con que se ha efectuado la ordenación de las finanzas regionales, las otras fuentes de ingresos -los tributos propios y las cuotas de los tributos del Tesoro - sólo alcanzan a cubrir prácticamente las necesidades de ordinaria administración o de administración interna, viéndose las regiones precisadas a subvenir a los restantes gastos mediante ingresos procedentes del fondo del artículo 9. (110). La financiación prevista tiene por objeto programas regionales de desarrollo, sin duda, formulados por las regiones. Ahora bien, la financiación, e indirectamente los programas están orientados extraregionalmente. El Fondo, en su cuantía, está determinado quincenalmente en cada programa económico nacional y su desglose anual se realiza en la ley de Presupuestos. La asignación se realiza de

acuerdo con dos parámetros: las indicaciones del Programa económico nacional y los criterios anualmente determinados por el Comité interministerial para la planificación económica. Así pues, "es indudable, de hecho, que [el artículo 9 de la ley nº 281 de 1970] a través de la referencia a los planes de desarrollo regional, la atribución de competencia al C. I. P. E., la constitución del Fondo en el Ministerio del Presupuesto, la previsión de un cierto tipo de efectos anuales del Plan económico quinquenal opera, en definitiva, opciones en tema de procedimientos de la planificación"(111). Opciones, en las que la función reservada al Parlamento es bastante reducida, con lo que la relación entre las instancias estatal y regional de planificación se desarrolla por vías en que los condicionamientos burocráticos, evidentemente centralizadores, ejercen una indudable presión. (112).

Por otra parte, si tomamos en consideración las distintas formas o supuestos de ejercicio de la función de dirección y coordinación de las actividades regionales y las características de esta fuente -esencial- de financiación de estas mismas actividades de la ~~una~~ región, no es infundado afirmar que presentan una estrecha coherencia. Al Consejo de Ministros, o por su delegación al C.I.P.E., corresponde el ejercicio de tal función, a éste el señalamiento de los criterios para la asignación de una parte sustancial de los ingresos de las haciendas regionales, tanto en uno, como en otro momento atendiendo las exigencias de carácter unitario, singularmente expresadas en el plan económico nacional, al que corresponde señalar el total del Fondo, y del que deben deducirse las indicaciones para la asignación del mismo. En este sentido, las recomendaciones o directrices a través de las cuales se ejerce la función

de dirección y coordinación, han de servir a las regiones para la disposición de los Programas regionales de desarrollo, cuya financiación se decide a través de un procedimiento en el que es decisiva la intervención del C.I.P.E., que asimismo debe inspirarse en las indicaciones del plan económico nacional.

Así pues, el sistema descrito no ofrece, a nivel real, quiebras importantes para asegurar la incidencia de la planificación sobre todo si el rendimiento efectivo de los demás medios de financiación cubren sólamente, como parece suceder actualmente, las necesidades de orden interior y no las inversiones de capital, que precisamente es donde las propias orientaciones de la región encuentran campo adecuado para su desarrollo. Evidentemente, los actos en que se concreta la función de dirección y coordinación no tendrán vinculabilidad directa desde el punto de vista jurídico, constituirán sólo directrices o recomendaciones en orden a la coherencia con el plan económico nacional, no existirá ninguna obligatoriedad jurídicamente exigible para la región de orientar sus actividades en tal sentido; la región, en teoría, podrá perfectamente orientar su acción en forma diversa, sin sujetarse a las indicaciones del plan económico nacional, que no le sean impuestas a través de los límites previstos por la Constitución. Ahora bien, los condicionamientos de carácter financiero serán, en todo caso, una limitación efectiva de tal posible alternativa, y la sanción real, que no jurídica, del incumplimiento de las recomendaciones.

Por otra parte, la efectividad de la planificación económica nacional no presenta, en esta vía, las soluciones de continuidad que hemos señalado brevemente al exponer los límites consti-

tucionales de la potestad legislativa regional. Mientras los medios de control, tanto en cuestión de legitimidad, como de mérito, permiten impedir una actuación contraria de la región, pero ante la inactividad de ésta no hacen posible la imposición de una determinada orientación, en el planteamiento derivado de la ley de 1970 por la doble vía de la función de dirección y coordinación y de la ordenación financiera se establecen unos medios de presión con efectividad real para condicionar la actividad de la región en el sentido del plan económico nacional.

Indiquemos también que existen medios financieros indirectos para condicionar con actuaciones paralelas las actividades regionales con objeto de conseguir una acción regional coherente con las indicaciones del plan económico. Sirva a título de ejemplo citar las ayudas especiales previstas en el apartado tercero del artículo 119 de la Constitución, regulado en el artículo 12 de la ley financiera de 1970 y asignadas a las regiones con ley, y en relación con las indicaciones del plan económico y los programas regionales de desarrollo a que acabamos de referirnos (113).

En la primera parte, tanto al examinar la función estatal de dirección y coordinación, como al referirnos a la regulación de las finanzas regionales hemos puesto de relieve la significación reductiva que puede derivarse de determinadas interpretaciones, o de la ordenación vigente y de la conexión entre ambos aspectos de las relaciones entre la Región y el Estado (114). Insistir aquí en estos aspectos es necesario porque permite valorar una tendencia en esto sobre el binomio planificación-región: "No es el esquema de la imperatividad y del acto formal, aquel sobre el que se está estructurando el nuevo cen-

tralismo: es el esquema de la integración política controlada y sancionada por la absoluta libertad de maniobra de las finanzas de las entidades locales" (115).

\* \* \*

Anotemos, por ahora, una breve conclusión.

La completa consecución de los objetivos de la planificación económica, no es posible a través de los límites de las potestades regionales si se respeta el esquema constitucional de autonomías. Dichos límites, que pueden asegurar parciales incidencias del plan, (cabe recordar como la ley del plan expresa a nivel sintomático orientaciones político-constitucionales, en base a las cuales deberá aplicarse el límite del interés nacional, o que determinadas prescripciones de los planes responden a las características de los principios fundamentales establecidos por leyes del Estado; lo mismo puede decirse con respecto al límite constituido por las normas fundamentales de las reformas económico-sociales) deben insertarse en un marco más amplio en el que se produzcan las reducciones propias de los planteamientos formalistas. En la definición de este marco desempeña un importante papel la momentánea ordenación de la finanzas públicas que el Estado hubiera llevado a cabo, en uso de los poderes atribuidos al legislador central por la Constitución. La ordenación financiera constituye, pues, un elemento de gran significación, no el único, para la configuración de las relaciones entre la región y el plan, pero no debe olvidarse que las soluciones concretas vigentes en este campo tienen, en virtud de las propias previsiones constitucionales, un alto grado de contingencia. De ahí que a las regulaciones hoy vigentes no debe atribuirseles una definitiva permanencia y que la exposición del tema de la posición de la región en el ámbito del proceso de

planificación económica no puede reducirse al examen de la situación actual y a su crítica.

5. - Perspectivas de la ordenación de la relación plan-región : la planificación como coordinación. -

El estudio de los diversos textos en que han cristalizado las orientaciones que han ido afirmándose sobre la intervención regional en el proceso de planificación económica y la incidencia del plan en la actividad de las regiones ha permitido fijar algunos puntos que para recordar el estado de la cuestión es conveniente sintetizar.

Puede decirse que la intervención de la región en la disposición del plan constituye un principio indudable, aunque quizás no siempre al afirmarlo se insista en la verdad en que la región interviene, eso es, en calidad de región dotada de autonomía política. Sin embargo, es igualmente cierto que el valor de muchas de las técnicas jurídicas a través de las cuales se ha instrumentado la presencia regional es limitado, a veces muy limitado, y que la intervención regional es más bien episódica. Por otra parte, teniendo que los límites de la autonomía legislativa constituyen el engarce entre Estado y Región, es una consecuencia inmediata que es ésta la vía a través de la cual debe establecerse la operatividad del plan. Sin embargo, es claro que estos procedimientos formales son sólo parcialmente eficaces, a no ser que se deseé volatizar la autonomía regional.

Sobre estas bases, eso es, tomando en consideración críticamente las experiencias habidas, el resultado es más bien decepcionante y la difícil compatibilidad entre autonomía y plan, que señalábamos en el capítulo anterior, parece una quimera. Casi diríase que se perfila una clara y rotunda incompatibilidad, en el sentido que si

se quiere asegurar al plan su función, es preciso instrumentalizar la región, declasar a las regiones "del papel de centros de decisión a centros territoriales de actuación del poder estatal de planificación" (116).

Ahora bien, a lo largo de las páginas anteriores hemos ido señalando también elementos y aspectos que permiten pensar en una posible perspectiva diferente, en un planteamiento alternativo de la relación plan-región, de forma que ni la intervención regional, precisamente en el momento de la completa actuación del ordenamiento regional (117), sea un puro nominalismo, que esconda una efectiva comprensión de su valor de autonomía y de democracia, ni la planificación sea un concepto vacío e inútil en orden a la racionalización de la actividad económica y a la realización de las orientaciones constitucionales.

En este orden de consideraciones, es importante hacer hincapié en que el plan se nos presenta en la actualidad como el resultado de un proceso en el que se producen intervenciones, con diversos alcances y ámbitos, del Estado y de las regiones. Ya no responde, pues, a la realidad una configuración puntual y episódica de la planificación. Hoy los poderes públicos, cuando desarrollan actividad de planificación, lo hacen en forma continuada, articulándose las varias aportaciones de tal forma que se origina una dialéctica entre las diversas entidades que intervienen en el proceso. Bien puede decirse que la conocida noción de Giannini definiendo a la actividad de planificación como un "procedimiento de procedimientos" ha alcanzado plena virtualidad (118). Por otra parte, hemos puesto de relieve también como el plan, esencialmente, es actividad de dirección; eso es, la función de dirección política tiene un

campo específico de actuación en materia de planificación económica, en cuanto constituye un aspecto importante del contenido de este tipo de acción de los poderes públicos la definición de directrices para orientar o regular las actividades económicas. Podemos decir, por tanto, que la planificación es fruto directo del ejercicio de la función política en el ámbito de la economía.

Realmente, estas dos características de la actividad de planificación no son sino un reflejo de un fenómeno más general destacado con énfasis por la doctrina más reciente al estudiar la autonomía regional: la proceduralización de la actividad de dirección política. En este contexto es preciso valorar las intervenciones que puedan producirse en relación con la deliberación de la actividad de dirección si se quiere llevar a cabo un examen realista del ciclo de producción de la misma, ya que en ciertas condiciones, sin variar la imputación de dicha actividad, la intervención en su producción significa una no por limitada menos auténtica participación en el poder o potestad del que la actividad es expresión. Para que se produzca esta intervención cualificada es necesario que la entidad pública que interviene en el procedimiento sea titular de poder de dirección política, eso es, esté capacitada para efectuar las valoraciones que caracterizan a la actividad de dirección política. Se trata, por tanto, de que cualitativamente exista una semejanza entre la actividad de la entidad a la que se imputa la decisión y la de aquélla que interviene en el procedimiento de su elaboración.

No son precisas muchas palabras para poner de relieve como este planteamiento es perfectamente aplicable a las regiones, que gozan de autonomía política, y por ello, de capacidad para mani-

festar propias orientaciones políticas a través de los procesos de formación de su voluntad, que tienen su punto de partida en la representatividad política de los intereses del respectivo territorio. De ahí que se haya planteado la intervención regional en la disposición del plan como una participación determinante, eso es, como una presencia-participación que supone ejercicio de la potestad general de planificación. Precisamente, es en esta perspectiva que toma claro sentido la posibilidad de una planificación global a cargo de la región, tema que estudiamos en el capítulo siguiente. Quede aquí esta referencia, imprescindible para comprender la interdependencia entre la relación plan nacional-región y la planificación regional.

En realidad, la preventiva participación regional en la formación del plan nacional constituye un elemento necesario para la misma funcionalidad del sistema, dado la estructura regional del Estado italiano. Se trata de la manifestación más completa del planteamiento de la autonomía en forma congruente con los actuales procesos políticos-administrativos. Eso es, la autonomía, para tener un alcance real, debe plantearse también, y sobretodo, antes de las decisiones generales y en relación con la formación de las mismas. Luego sólo podría obtener una limitada efectividad (119). Pero se trata también de un elemento necesario en la economía de un sistema pluralista. "Es típico de una concepción pluralista, a diferencia de concepciones de tipo estatalista, por una parte, o meramente garantizadoras, por otra, afirmar la necesidad de una unidad de fines o de objetivos (de la acción de todos los poderes y sujetos públicos) que tiene caracteres completamente peculiares, puesto que, por un lado, tales objetivos unitarios deben ser determinados con el concurso o la contribución de todos los sujetos co-

munitarios que, a diferentes niveles, actúen en el ordenamiento; por otro, la unidad de objetivos vinculantes para todos los sujetos del ordenamiento está limitada a los objetivos generales y globales dejando amplios márgenes de autonomía, en el sentido de la posibilidad de llevar a término, por parte de los titulares de esferas de autonomía, opciones de objetivos particulares no contradictorios con los objetivos generales, pero tampoco mecánicamente deducibles de estos últimos" (120).

Es, pues, evidente que el concurso de la región en la formulación y actuación de la planificación nacional no puede limitarse a una articulación territorial del plan, el desempeño de la función de instancia representativa de intereses, sino que debe significar una llamada a las colectividades regionales a definir y realizar los objetivos del plan. En este sentido, es oportuno hacer una última precisión. En la elaboración del plan pueden distinguirse varias etapas. Inicialmente se concretan las directrices y los objetivos globales y básicos, que luego habrán de ser desarrollados en la formulación del plan. Una participación no reductora del alcance de la autonomía regional ha de hacerse realidad ya en este primer y esencial momento.

En definitiva, partiendo de la exigencia de salvaguardar una pluralidad de centros autónomos de decisión, la planificación se convierte en método de reglamentación de la autonomía delimitando recíprocamente una esfera de acción y asegurando la coordinación de las decisiones y de las actividades (121). En otras palabras, se considera a la planificación como un fruto de la coordinación de decisiones.

Ahora bien, no se trata de concebir la planificación nacional como el resultado de la **agregación** de programas regionales independientes, planteamiento que podría considerarse como propio de un Estado federal. Se pretende, por el contrario, que el plan sea resultado de la **articulada intervención** en el proceso de la planificación económica de las **entidades dotadas** de poder de dirección política.

Por otra parte, **reclamar los esquemas** de la coordinación de actividades para **configurar los procedimientos** de planificación económica no puede **extrañar** si tomamos en consideración que la misma adopción de la **planificación global** tuvo el claro objetivo de coordinar las **planificaciones sectoriales** hasta entonces experimentadas (122), muchas veces **contradicторias entre sí**, como fruto de presiones de los **diversos sectores burocráticos** y de los intereses ligados a éstos. En la **orientación** que estamos indicando se pretende sustituir esta **pluralidad de directrices sectoriales**, por un **pluralismo político** en el que **se planteen opciones** al nivel correspondiente, pluralismo que **se reduce a unidad coordinada** en el plan. Por lo demás es indudable que este planteamiento, además de responder a los **esquemas constitucionales**, **realiza un programa** profundamente **democrático** (123).

La utilización de los **principios** de la coordinación nos obliga a considerar brevemente las **características** de los mismos. La coordinación presenta un doble aspecto, según se destaque su componente de actividad, o bien **se aprecia su valor** como figura o técnica de organización (124). Como es sabido, la actividad de coordinación se manifiesta a través de **directrices y esquemas** de coordinación (125). La necesidad de conocer el modo de formación de estas manifestaciones del principio de coordinación hace necesario referirse al marco organizativo en que se producen.

En este sentido, es oportuno señalar la coordinación como técnica de organización no presenta perfiles perfectamente definidos. Así, esta técnica ha sido utilizada para regular las relaciones entre entidades situadas en posición de paridad. Pero también han recibido esta denominación formas organizativas conectadas con relaciones de supraordenación, no necesariamente jerárquicas. Ahora bien, con respecto a las relaciones entre Estado y Región, no puede afirmarse ninguna posición no paritaria que no se deduzca directamente de las disposiciones constitucionales, por lo que las directrices o el esquema de coordinación en cuanto superen los márgenes definidos por los límites de la autonomía regional, en otras palabras, en cuanto no se integren en uno de los límites, deben ser fruto de procedimientos esencialmente paritarios.

En este sentido, se ha indicado que el esquema de coordinación puede tener su origen, tanto en deliberaciones del órgano al que están atribuidos los poderes de coordinación, como en acuerdos y conciertos entre las entidades en relación con las cuales se desarrolla dicha actividad de coordinación (126). Si tomamos en consideración cuanto hemos afirmado sobre la funcionalidad de los límites de la autonomía regional en materia de planificación, es obvio que el esquema de planificación en que se exprese la orientación de este sector de la actividad pública debe proceder por la segunda de las vías indicadas. La propia configuración de la región, en cuanto titular de poderes de dirección, apoya esta solución.

Sin embargo, la coordinación de las intervenciones de los diversos sujetos, Estado y Región, en el procedimiento de planificación es de carácter interno, eso es, "se opera en el interior del procedimiento de formación y actuación de las actividades de varios ór

nos "que conjuntamente pueden concretamente denominarse planificación nacional" (127). Esta coordinación, que en sus aspectos procedimentales puede ser regulada por el Estado, se concreta sustancialmente a través de un acuerdo prenormativo entre Estado y Región, que debe articularse en sucesivos actos legislativos de uno y otro ente (128). En este sentido, el acuerdo contiene un esquema de coordinación que circunscribe las características y contenidos de las respectivas actuaciones en orden a la actividad de planificación.

Esta posición esencialmente paritaria entre Estado y región, en el nivel formal, en orden a la planificación económica resulta relativizada en el plano real. En efecto, de entrada debe tenerse en cuenta que si bien los medios atribuidos al Estado para asegurar la unitariedad del ordenamiento -concretamente, los límites de la potestad legislativa regional-, no son idóneos para dar viabilidad a una planificación estatal sobreordenada a las regiones, no obstante configuran la posición estatal en el proceso de planificación económica de tal forma que el Estado puede condicionar indirectamente, en alguna medida, el mismo contenido del acuerdo. Se trata de un auténtico efecto reflejo de dichos límites. Mucho más importantes son las modulaciones que derivan del "cuadro de referencia que el Estado está en grado de determinar sobre todo en la perspectiva de una planificación como "proceso continuo", cuadro este último que puede ser de tal forma relevante de empujar a la misma región a "conveniencias" de adecuación espontánea (piénsese se en el control de los instrumentos financieros y crediticios en manos del Estado)" (129). No es necesario insistir en la significación de este aspecto porque se ha hecho referencia al mismo anteriormente.

En otro orden de consideraciones, cabe preguntarse por los controles inherentes al desarrollo de la actividad de planificación como coordinación. A este respecto, hay que señalar un doble aspecto, según que el control se refiera a la realización de la solución de planificación adoptada o al efectivo cumplimiento de las previsiones en relación con la participación. En cuanto al primer aspecto, cuando el Estado, en ejercicio del poder legislativo se aparte de las directrices y objetivos del plan podrá plantearse la cuestión de legitimidad por exceso de poder (130). Si, en cambio, es la región la que se desvía de las orientaciones de la planificación, el Estado podrá recurrir a los medios de control de la actividad regional, y, singularmente, al control de mérito en virtud del artículo 123 de la Constitución, para asegurar la coherencia de la planificación, dado el valor sintomático del plan en orden a configurar la noción de interés nacional. Asimismo el Estado podría recurrir a los controles sobre los órganos regionales. En cuanto al segundo aspecto, eso es, cuando el Estado prescindiere de las formas de presencia-participación que aseguran la intervención autónoma de la región en el proceso de planificación parece que podría referirse también a la cuestión de legitimidad por exceso de poder en relación con la ley en que se concretara esta infracción de los procedimientos de planificación (131).

N O T A S

1. - En este sentido, puede afirmarse, por ejemplo, que en un punto límite la adopción de un determinado procedimiento de planificación puede representar un ulterior vaciamiento de las funciones del Parlamento, vid. S. MARTIN - RETORTILLO - Parlamento y gobierno en la planificación económica en R.A.P. p. 1968 p. 44 s.s.
2. - AMATO - Nuove tendenze...
3. - Sentencia de la Corte Constitucional número 4 de abril de 1960 n. 19.
4. - Vid. Capítulo tercero y sexto. También la sentencia citada en la nota 82 de este capítulo.
5. - LEVI - "La programmazione nella legislazione sulle zone industriali" en "I Canali Navigabili" Milán 1968, págs. 387.
6. - D'ALBERGO "Problemi" págs. 92.
7. - Sobre la problemática de la intervención extraordinaria puede verse, CASSESE "Amministrazione speciale ed amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno" Roma 1965.
8. - El artículo 25 de la ley de 1950, disponía que los programas de la "Cassa", no, por lo tanto, el "plan general de

obras extraordinarias dirigidas de forma específica al progreso económico y social de la Italia meridional", en el que aquellos se basaban, debían disponerse de acuerdo con las regiones de Sicilia y Cerdeña, únicas en aquel momento existentes en el territorio de acción de la "Cassa". En el mismo sentido, puede citarse el artículo 42 de la luz de 1957, que no obstante, no modificaba, al menos literalmente, el alcance de la intervención regional al prever que las regiones serían simplemente consultadas.

9. - RAMPULLA - "Programmazione e coordinamento degli interventi statali e regionali" en "Studi scienze giuridiche e sociali" vol. 39, Padua 1966, pág. 248, señala la intención del esquema del legislador en orden a "armonizar ex ante toda intervención pública en la economía meridional y para resolver el problema de la coordinación de la actividad jurídica de dos entes dotados ambos de postesdad legislativa primaria, el Estado y la Región, se ha pensado en vincular, sobre la base de precedentes acuerdos y según un procedimiento ciertamente anticonstitucional a la Región a una actividad administrativa obligatoria".
10. - Sobre esta ley puede verse la sentencia de la Corte Constitucional núm. 4 de 1 de febrero de 1964 con nota crítica "Intema di piano económico, piano settoriale e "attuazione di piano"" de D'ALBERGO en Giur. Cost. 1964, pág. 34 s.s.
11. - Sobre la significación de esta ley para las regiones ordinarias, vid capítulos tercero y sexto de la primera parte. Precisamente, la previsión en el correspondiente decreto de traspaso de las funciones administrativas a las regiones

ordinarias de que quedan reservadas al Estado las funciones inherentes al Plan y a sus "modificaciones y añadidos" consagran el carácter permanente de la estatalización de esta materia a juicio del legislador estatal.

12. - Con respecto a los fondos previstos para asignaciones en materia de agricultura, es preciso recordar cuanto se ha dicho al tratar de la autonomía financiera y al estudiar las competencias regionales, ver respectivamente, capítulo quinto de la primera parte y séptimo de la segunda parte. Con referencia al tema de las ayudas estatales y concretamente a las planificaciones estatales en materia de agricultura; vid BARTOLE "Contribuit statali e autonomia regionale" R. T. D. P., 1967 in totum. Sin embargo, no puede estarse de acuerdo con algunos aspectos del planteamiento de este autor.
13. - Sobre el proceso a través del cual se llegó a esta formulación constitucional vid. PESCATORE "Storia, vicende strumenti del "piano di rinascita" della Sardegna" R. T. D. P. 1965, pág. 329 s.s.
14. - Sobre el debate acerca del carácter del plan del artículo del Estatuto sardo, vid. BACHELET "Aspetti, pág. 365. Sobre el carácter del plan previsto en las leyes de actuación del citado artículo, PREDIERI - "Planificazione" pág. 390; LEVI - "Stato, regione, programmazione: il caso del piano di rinascita sardo" en Dir. dell'eco 1971, pág. 537 ss.; VITTA - "Problemi giuridici del "piano di Rinasita" della Sardegna, en Dir. dell'eco, 1962, p. 336 s.s.
15. - PESCATORE - Storia, p. 345.
16. - BACHELET - Aspetti p. 378, había indicado, por el contrario, que eran "necesarios dos actos legislativos y precisamente -significan-

do, de todos modos, el "Piano di Rinascita" gastos financieros, tanto para el Estado, como para la región- dos leyes, una estatal y otra regional que deben coordinarse a través de un previo acuerdo entre Estado y Región. Se trataría de una especie de acuerdo prenORMATIVO cuyo contenido debería ser trasladado respectivamente a una ley estatal y a una ley regional".

17. - La delegación a la región de la ejecución de este Plan es fruto de un complejo iter parlamentario. El proyecto de Gobierno disponía la atribución de las tareas ejecutivas a un departamento especial de la "Cassa per il Mezzogiorno". Sin embargo el debate parlamentario determinó un giro en el planteamiento de la ejecución. Sobre estas vicisitudes, vid. PESCATORE, Storia, p. 331 s.s.
18. - LEVI, Stato, p. 534 nota 4.; AMATO, en Intervento contenido en Programmazione económica e regioni, "Atti del Congreso della Asoziazone nazionale per la programmazione economica", , Roma 1968, p. 167, cree ver en el concurso de la región articulado en el "Piano de Rinascita" un ejemplo de **relaciones de equiordenación entre Estado y Región**.
19. - Vid. MANNA I comitati regionali per la programmazione economica: compiti, funzionamento e costi en "Spesa pubblica" 1969 p. 67; ANNESSI, Aspetti giuridici della disciplina degl'interventi en Mezzogiorno, Milán 1966, p. 150 s.s.
20. - PREDIERI - Il programma, p. 19.
21. - Idem.
22. - Ibidem p. 93.

23. - Ibidem p. 100.
24. - MERLINI - Programmazione p. 435, señala como esta norma significa "un trastorno de los principios en los que debiera inspirarse una relación constitucionalmente correcta entre planificación nacional y planificación regional. Hacer preceder el documento programático nacional a la individualización de los intereses y objetivos regionales significa concebir el plan económico nacional, no como la coordinación de las orientaciones de la planificación expresadas por las regiones ..., sino como la expresión de un interés nacional abstracto y precedente a la indicación de los intereses regionales, ello en claro contraste con el artículo 5 de la Constitución. Esta valoración no cambia aunque se interprete en sentido restrictivo el artículo 3 del proyecto de ley sobre procedimientos, entendiendo por "objetivos" los objetivos intersectoriales o los sectoriales en las materias que no sean de competencia regional y similarmente para "las principales medidas de actuación" las indicaciones de leyes de programa en las mismas materias. No se comprende de hecho cómo sería posible indicar objetivos intersectoriales sin que el Estado (en ausencia de indicaciones por parte de las regiones) no se haya inconstitucionalmente asumido la competencia de valorar la relevancia de los intereses (también de las regiones individualizadas) sector por sector, eso es, también en las materias de competencia regional..."
25. - Aparte del autor que acabamos de citar, entre otros, TUCCARA Programmazione nazionale cit. pág. 24; PALADIN Programmazioni Statale cit. pág. 137; LEVI Dope le osservazioni del Mazzioti sul disegno di legge contenente norme sulla programmazione economica en Dir. dell' eco,

1968, pág. 277; D'ALBERGO Problemi e prospettive della gestione cit. pág. 103 s.s.

Sin embargo, a favor de la no participación de la región, PASSIGLI "Disensione en la Regione e il governo locale" III cit. pág. 323; SPAGNA MUSSO "Limiti costituzionali alla programmazione regionale" en Dir. dell'eco 1965, pág. 27.

26. - El texto final del artículo 3 es el siguiente :

Artículo 3 (Determinación de los objetivos del plan). Antes del mes de enero del penúltimo año de duración de cada plan económico nacional, el Gobierno presenta al Parlamento un documento programático contenido la indicación e ilustración de objetivos y de las líneas directivas a asignar al nuevo plan en relación con la formación y el destino de los recursos para el quinquenio sucesivo. En el documento se indican también las principales medidas de actuación propuestas.

El documento del párrafo anterior es dispuesto por el Ministro de presupuesto y de la planificación económica según las directrices del C.I.P.E. y presentado a la aprobación del Consejo de Ministros. En las reuniones del C.I.P.E. participan también los Presidentes de las Regiones... cuando se traten problemas que interesen los respectivos entes. Para la preparación del documento programático se consultan los organismos citados en el artículo 5 (sindicatos y organizaciones de categoría) y las Regiones deberán hacer llegar sus eventuales propuestas y observaciones en el plazo de un mes desde el envío del proyecto del documento". Estos dos últimos párrafos son los incorporados a resultas de la discusión parlamentaria.

27. - AMATO - Nuove tendenze, pág. 121: "La dicción -para quien conozca su laboriosa elaboración- tiene un significado preciso y muy parcial: quiere excluir que las propuestas regionales en materia de planificación tenga carácter vinculante y quiere afirmar por tanto, la potestad del Gobierno de desatenderlas en la estructuración final del plan".

28. - Critican concretamente estos aspectos, entre otros, MERLINI, Programmazione e Regioni pág. 435; D'ALBERGO - ult. op. cit. pág. 102.
29. - FERRARA - Relazione en "Programmazione economica e regione" Atti citados en nota 18. pág. 135 ponía de relieve la necesidad de una **previsión** de este tipo precisamente "para la satisfacción de la exigencia en que se ha insistido: la de permitir a los **intereses** canonizados de cada región hacerse valer como **pretensiones en sede de disposición del plan**".
30. - En el primer **texto del proyecto** se determinaba un plazo de seis meses para que la región emanara las leyes pertinentes, punto que suscitó dudas sobre su constitucionalidad. vid. por ejemplo, MAZZIOTTI - Note critiche sul disegno di legge continentale norme sulla programmazione economica en Dir. dell'eco 1968, pág. 64. Asimismo, en un principio el texto del proyecto establecía el informe previo, obligatorio, pero no vinculante, del C.I.P.E. en orden a la emanación de las leyes regionales de **programas**. En el **texto definitivo** se suprimió esta intervención, a todas luces anticonstitucional en el procedimiento de elaboración de las leyes regionales. vid. TUCCARI, Programmazione nazionale p. 78.
31. - BASSANINI - L'attuazione delle regioni, Florencia 1972, p. 240. Asimismo, D'ALBERGO - Stato, p. 1001; PALADIN Programmazione p. 128 s.s.
32. - MERLINI - Le procedure di programmazione dal disegno di legge del 1967 agli statuti regionali, en R. T. D. P. 1973, p. 146 s.s.

33. - Párrafo 81 del Proyecto del segundo programa económico nacional 1972-75. Parte general. Roma 1972.
34. - vid. epígrafe tercero del capítulo quinto.
35. - párrafo 84 del Proyecto del segundo programa.
36. - Ibidem párrafo 86.
37. - Sobre este tema vid. ANNESSI Nuove tendenze dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno en R. T. D. P. 1972, p. 155; CARABBA Mezzogiorno e Regioni en R. T. D. P. 1972, p. 44.
38. - LEVI - Il rapporto tra stato e regione nell'attività di programmazione económica. Comunicación presentada al "Convegno sulla "La funzione normativa delle regioni. Problemi di attuazione e coordinamento" Texto ciclostilado.
39. - A. A. V. V. Commento statuto toscana. Milán 1972. p. 48.  
 "El dato se explica cuando se piensa en la posición privilegiada que el tema de la planificación económica ha asumido en el curso de los últimos años, en relación con el cuadro general de la función de dirección política (y el papel reivindicativo por la autoridad regional precisamente con respecto a tal función), así como a los vínculos de estrecha conexión puestos de relieve por la más moderna cultura institucional entre método de la planificación y aspiración a un tipo de gestión del poder público diverso del que ha seguido tradicionalmente el aparato estatal: no sin considerar que precisamente en la planificación -y en los procedimientos que la deberían caracterizar- se indica actualmente, por la

fisonomía asumida por los procesos de desarrollo económico y social de nuestro país, del banco de prueba para una verificación en términos concretos, del estado de las relaciones entre poder central y sistema global de las autonomías institucionales".

40. - MERLINI Le procedure p. 1472.

41. - Est. Basilicata art. 6, 2: "La región participa como sujeto autónomo en la planificación nacional..."; Est. Calabria art. 55, 2 : "La Región, sujeto autónomo de la planificación... concurre con propias iniciativas a la determinación de los objetivos y los instrumentos de la programación nacional..."; Est. Emilia art. 4: "La Región, cual sujeto de la planificación participa con propias autónomas, indicaciones e iniciativas a la determinación de los objetivos y de los instrumentos de la programación nacional..."; Est. Lacio art. 44: "La Región, sujeto autónomo del proceso de planificación concurre, con propias iniciativas e indicaciones a la determinación de los objetos y de los instrumentos de la programación nacional...".

Est. Marche art. 8, 2 : "La Región participa, en modo autónomo a la planificación económica, concurriendo a las opciones del Estado...".

42. - El Estatuto de la Región lombarda, artículo 4 segundo párrafo "La Región participa como sujeto primario en la planificación nacional..."

43. - PERICU La programmazione negli Statuti regionali en R. T. D. P. 1971 p. 1355.

44. - D' ALBERGO Problemi, p. 104-5.
45. - PALADIN Programmazione, p. 136 Señala este autor que el fundamento de la participación regional en la planificación estriba en la posibilidad constitucional de las regiones de presentar proyectos de la ley y expresar votos, con la singularidad, en este caso, que es el Estado que los promueve. Por el contrario, PREDIERI Pianificazione, p. 397-8 deriva la posibilidad de participación regional del último párrafo del artículo 117 (competencia legislativa integrativa). Sin embargo, no parece aceptable este último criterio, ya que se trata de un poder institucional de la región y sólo una configuración de este tipo es compatible con la consideración de la autonomía regional como autonomía política.
46. - CRISAFULLI La funzioni "constituzional" delle regioni, en Il Corr Amm. 1949, nº 15-16 p. 6. En igual sentido, MARTINES Studio sull'autonomia delle regioni, R. T. D. P. 1973 p. 102; ITALIA- BARBUSCO Commento dello statuto della Regione Lombarda, Milán 1973 p. 102.
47. - En este sentido, MORTATI Istituzioni p. 694; BALLADORE PALLIERI Diritto Costituzionale, p. 250; PALADIN Commento allo statuto p. 89.
48. - BASSANINI - TOMAI, Procedure della programmazione, poteri del parlamento e competenza delle regione Milán 1969 p. 14
49. - Vid, BARTOLE Supremazia, p. 84 ss.

50. - Vid. en relación con la Región, y con posiciones opuestas: BARTOLE, Supremazia, p. 84 ss; BARBERA, Regioni, p. 274 ss. y AMATO, Intervento en "Via italiana" p. 19 ss.
51. - AMATO, ult. op. cit. p. 110 y 120
52. - MARTIN RETORTILLO, El tema de la descentralización p. 129; Sobre las relaciones entre organización y planificación, vid ROIG, L'administration locale et les changements sociaux y QUERMONE, Planification régionale et réforme administrative en la obra colectiva "Administration traditionnelle et planification régionale".
53. - Artículos 47. 2 del Estatuto de Cerdeña, 44, 3 del del Valle de Aosta, 34, 2 del Trentino-Alto-Adige, 44 del Friuli-Venezia-Giula.
54. - Por el contrario, el procedimiento seguido para hacer posible una participación de la administración local en la planificación española se basa en el nombramiento de determinadas personas, que además ejercen cargos públicos en Ayuntamientos y diputaciones, vid, MARTIN-RETORTILLO, Parlamento y Gobierno en la planificación económica, p. 58 ss.; PARADA-MANZANERO op. cit. p. 99.
55. - D' ALBERGO, Stato, p. 1097
56. - Sobre la significación de los Comités interministeriales, vid, BACHELET, L' Attività di coordinamento dell'amministrazione pubblica dell'economia. Milán 1957, p. 199

57. - A este respecto, AMATO en Il sindacato p. 420, nota 42 afirma, sin embargo, que la posibilidad de influenciar las decisiones del Consejo de Ministros está ligada a la simple participación". Por el contrario, SICA Profilo p. 245, niega que la participación de los presidentes regionales en las decisiones de estos órganos estatales tengan indicencia en la dirección política gubernativa.

58. - CARABBA Problemi, p. 430

59. - De acuerdo con lo que dispone el decreto núm. 505 de 30 de junio de 1972 sobre reordenación del Ministerio del Presupuesto y de la planificación económica puede deducirse la unificación de los diversos cometidos en una sola "Comisión interregional para la planificación económica."

60. - SEVERI. - Struttura amministrativa per la programmazione economica R. T. D. P. 1967, p. 809,

61. - D'ALBERGO, Stato, p. 1098.

62. - GIANNINI, Diritto p. 847 ss.

63. - Ibidem p. 851.

64. - D'ALBERGO, In tema di piano economico, piano settoriale e "attuazione di piano", en Giur. Cost. 1964 p. 40-1.

65. - Ley núm. 717 de 12 de junio de 1965 con referencia a los planes de coordinación del Mezzogiorno. Ley núm., 586 del 19 de junio de 1962 sobre el Piano di Rinascita de Cerdeña. Ley

núm. 853 de 6 de octubre de 1971 sobre intervención en el Mezzogiorno.

66. - GIANNINI ult. op. cit. p. 839.

67. - AMATO Nuove tendenze, p. 120.

68. - Ibidem, p. 121.

69. - Ibidem, p. 126.

70. - GIANNINI, ult. op. cit. p. 301.

71. - GIANNINI, ult. op. cit. p. 862; vid MOCANO, Concerto (atti di) en Enc. Dir. 111, Milán 1961 p. 366 ss.

72. - D'ALBERGO, In tema, p. 42.

73. - Sobre acuerdos prenormativos vid BACHELET Aspetti giuridici p. 376 ss.

74. - AMATO, Il sindacato, p. 415.

75. - GIANNINI ult. op. cit. p. 302.

76. - Vid MARTIN-RETORTILLO El tema de la descentralización, p. 190 ss., con especial referencia al contexto español.

77. - SPAGNA-MUSSO Limiti, p. 19.

78. - ANDREANI Aspetti giuridici della programmazione economica delle regioni, en Rass. Dir. Pubb. 1970, TRIMARCHI, Principi, p. 994.
79. - Sentencia núm. 13 de 13 de Febrero de 1963, apunta principalmente a una interpretación estatalista de la reserva de ley del artículo 41.3 de la Constitución: "La legislación que tenga por objeto planes económicos está reservada al Estado y es susceptible de ser desarrollada por la Región en los límites y según las directrices fijadas por los mismos".
80. - Comparten la orientación de la Corte, con referencia concreta al tema de la planificación, CARABBA, Problemi, p. 334. ss; MAZZIOTTI, Studi, p. 208.
81. - Sentencia núm. 4 de 1 de febrero de 1964. Recientemente la Corte ha confirmado en forma indirecta la orientación, que ha venido manteniendo, en la sentencia núm. 20 de 18 de febrero de 1970. Concretamente ha declarado la legitimidad de un acto de la región partiendo de la base que aún no había sido emanada la correspondiente ley-programa y que la ley regional garantizaba a los órganos administrativos a los que correspondía su ejecución un margen de discrecionalidad suficiente para la ponderación de los intereses generales, señalando no obstante, que caso de sobrevenir medidas de "planificación general... la Región deberá conformarse a los mismos".
82. - Por ejemplo en la misma sentencia núm. 4 de 1964 se añade: "Sin embargo, eso no significa que la competencia estatal en este campo sea tan absorbente que limite cualquier otra competencia regional hasta eliminarla de hecho... Es preciso que,

en este ámbito, el preeminente interés general del cual es portador el Estado, se coordine y concilie con el interés particular del que es portadora la Región cuando del planteamiento general del plan se desciende a su especificación concreta. Sobre todo, en esta fase, que es la fase de realización del plan general a través de planes regionales, debe existir la necesaria coordinación de la acción estatal con la regional en el ámbito y en el respeto de las competencias estatutarias de cada región."

83. - BARTOLE. - A proposito delle interferenze fra programmazione economica nazionale e competenza regionale, en Giur. Cost. 1970 p. 192-3.

84. - PALADIN. - Diritto p. 74-75.

85. - PREDIERI. - Il programma, p. 225; ANDREANI. - Aspetti giuridici p. 225; BARTOLE. - A proposito, p. 194; SALVIA-TERESI. - Programmazione nazionale e programinazione regionale: aspetti e problemi giuridici, en "Atti V Convegno" p. 311; BARBERA. - Regioni e interesse, p. 107 s.s. En contra, MERLINI. - Programmazione p. 513; PALADIN. - Programmazione, p. 130. En contra también de la concepción del plan como codificación del interés nacional, BASSANINI, L'attuazione, p. 225; TUCCARI Programmazione nazionale, p. 58.

86. - BARBERA Regione e interesse, p. 115.

87. - La ley del plan constituye una ley de dirección, en cuanto ley cuyo contenido específico es la previsión de orientaciones de las actividades públicas de planificación. Aún partiendo de la

consideración de que en todas las leyes existe una manifestación de orientación política, la especificidad de la ley de plan consiste en que es propiamente la sede en la que se expresa en forma eminentemente el poder de dirección política con respecto a la planificación, a través de directrices de indudable obligatoriedad. En este sentido: PREDIERI Pianificazione, p. 342 ss.; BARBERA, Legge-provvedimento, Milán 1968, p. 33; ORLANDO CASCIO, La programmazione nazionale, p. 56; MERLINI ult. op. cit. p. 428 ss.

88. - GIOVENCO. - Appunti giuridici sulla pianificazione e programmazione en Riv. Amm. 1962 I, p. 545; PALMAS. - Brevi considerazioni, p. 165; SPAGNA MUSSO. - Limiti, p. 42 y Programmazione, p. 501.
89. - Sentencia núm. 4 y 13 del 1964 y núm. 37 y 79 de 1966. Sin embargo, implícitamente se niega que la ley de plan y no concretas leyes programa, pueda remitirse al límite de las reformas en la sentencia núm. 20 de 18 de febrero de 1970.
90. - Vid. una crítica de este planteamiento en PALADIN In tema di atti esecutivi delle reforme, nota a la sentencia núm. 79 de 2 de julio de 1966 en Giur Cost. 1966 p. 1030.
91. - PALADIN. - Programmazione, p. 128. No admiten tampoco la asimilación de la ley del plan al límite de las reformas: PREDIERI. - Il programma, p. 106-7; ANDREANI. - Ult. op. cit. p. 222-3; MERLINI. - Op. cit. p. 409 s.s.; SALVIA-TERESI. - Programmazione, p. 311; ORLANDO CASCIO. - Op. cit. p. 41.

92. - PREDIERI. - Il programma, p. 107; CARABBA. - Problemi, p. 336; D'ANIELLO. - Perché una legge sulle procedure di programmazione, en "Pianificazione" 1966 p. 905; PALADIN. - Programmazione, p. 131; MERLINI. - op. cit. p. 410. En contra, CHIARELLI op. cit. p. 502.
93. - PREDIERI. - Il programma cito p. 107; ORLANDO CASCIO op. cit. p. 41; MERLINI. - op. cit. p. 411.
94. - CESAREO. - La programmazione nazionale, p. 104. También Carabba Problemi, p. 338, aunque parece rectificar en la posterior L'intervento, p. 129-130; ANDREANI. - Aspetti giuridici, p. 204-5; MERLINI. - op. cit. p. 404; TUCCARI. - Ult. op. cit. p. 82.
95. - MERLINI. - op. cit. p. 418.
96. - CUOCOLO. - Le leggi cornice, p. 193; PALADIN. - Programmazione, p. 124. También en Potestà legislativa, p. 140; AMATO. - El Sindicato, p. 429. Sin embargo, BASSANINI, L'attuazione p. 204 señala que esta imposibilidad no tiene un sólido fundamento constitucional recordando que se ha admitido la diversidad de principios.
97. - BARBERA. - Regioni e interesse, p. 165.
98. - TRIMARCHI. - Principi, p. 943.
99. - Idem.
100. - En sentido afirmativo, sin embargo, y con diversas matiza-

ciones, en general refiriéndose concretamente a las leyes de programa; PREDIERI Pianificazione, p. 395-6; Il programma, p. 100 más matizante; BASSANI Vi l'attuazione p. 221-ss.; CUOCOLO Le leggi-cornice p. 138, partiendo de una argumentación que no se comparte, en base a la consideración de la reserva de ley del artículo 41.3 de la Constitución y del principio del justo procedimiento.

101. - ANDREANI. - Aspetti giuridici p. 210; ORLANDO-CASSIO, op. cit. p. 140.
102. - Concretamente ha puesto de relieve el sentido de la función de dirección y coordinación con respecto a la planificación económica, LEVI Il rapporto tra stato e regione nell'attività di programmazione economica. También A.A.V.V. Note in tema di finanze delle regioni, p. 1332.
103. - En los decretos de traspaso de funciones, junto a la enumeración de algunos principios sobre la función de dirección y coordinación, se establecen algunas reservas a favor del Estado de funciones operativas relacionadas con la planificación. Así, en el decreto delegado núm. 11 de 15 de enero de 1972 por el que se transfieren a las Regiones de estatuto ordinario las funciones administrativas estatales en materia de agricultura, se dispone que continua existiendo la competencia de los órganos estatales en orden "a la planificación agrícola nacional" (art. 4 letra r). En el decreto delegado núm. 8 del 15 de enero de 1972 por el que se transfieren a las Regiones de estatuto ordinario las funciones administrativas estatales en materia de urbanismo y de vialidad, acueductos

F. G. A.  
65

y obras públicas de interés regional se dispone que subsiste la competencia de los órganos estatales en orden "a las obras públicas directamente relacionadas con la actuación de planes y programas estatales dirigidos a la satisfacción del interés nacional o de varios regiones" (Art. 8 letra m) del primer apartado y b) del segundo). Con respecto a estos supuestos, es preciso repetir que todo cuanto supere o se manifieste prescindiendo de los límites de la competencia legislativa regional, que acabamos de estudiar, y de las consideraciones que a continuación se hacen sobre la función estatal de dirección es anticonstitucional. Por lo que se refiere a la expresa regulación de la función estatal de dirección y coordinación, los decretos de traspaso de funciones a las regiones ordinarias generalmente se limitan a indicar que el ejercicio de dicha función puede ser delegado, en cada caso, por el Consejo de Ministros al Comité interministerial para la planificación económica (C. I. P. E.), para la determinación de los criterios operativos en las materias de su competencia, con lo que indica la significación atribuida por el legislador a esta función a efectos de planificación. Sin embargo, algunos decretos incluyen formulaciones más completas. Así en el decreto delegado núm. 6 de 14 de enero de 1972 sobre transferencia de funciones en materia de turismo e industria hotelera, el artículo 6

al regular esta función se dispone específicamente que "las líneas generales programáticas de las manifestaciones turísticas de iniciativa regional, así como las posteriores modificaciones e integraciones de los mismos serán periódicamente comunicados al Ministro para el turismo y el espectáculo

a los fines de formulación de propuestas para la coordinación de las **actividades entre las Regiones y de las regiones con las de competencia del Estado** en relación también a la disposición de los programas económicos nacionales". Idéntica precisión en los decretos referentes a instrucción profesional (decreto delegado núm: 10 de 15 de enero de 1972) y a ferias y mercados (decreto delegado núm. 7 de 15 de enero de 1972). En el decreto delegado núm : 8 de 15 de enero de 1972 por el que se transfieren a las Regiones de estatuto ordinario **las funciones administrativas estatales en materia de urbanismo y de vialidad, acueductos y obras públicas de interés regional** se incluyen también precisiones a este respecto. **Las líneas generales de los programas regionales de las intervenciones en materia de vialidad y de acueductos y obras públicas de interés regional** serán periódicamente comunicados al Ministro de Obras públicas a fin de formular propuestas para la coordinación de las actividades entre las regiones con las de competencia del Estado, en relación también a la predisposición de los programas económicos nacionales... A la planificación de las intervenciones de competencia estatal, comprendidas las de competencia de la "Azienda nazionale autónoma delle strade" (ANAS) se resuelve oídas las Regiones;" La función de dirección y de coordinación... se ejerce a fin de asegurar la unitariedad y coordinación de la actividad de planificación urbanística a los varios niveles de circunscripción territorial. En particular, mediante el ejercicio de la citada función, a propuesta del Ministro de Obras Pùblicas: 1) Son identificadas las Líneas fundamentales de la ordenación del territorio nacional, con particular referencia a la articulación territorial de las intervenciones estatales o de relevancia nacional, a la tutela paisajística am

biental y ecológica del territorio y a la defensa y conservación del suelo; se verifica periódicamente la conveniencia de tales líneas con los objetivos de la planificación económica nacional; 2) se definen los aspectos metodológicos y procedimentales a observar en la formación de los planes territoriales regionales así como los estandares urbanísticos y de edificación, cual mínimos o máximos inderogables a observar a los fines de formación de los planes urbanísticos". El decreto delegado núm. 11 de 15 de enero de 1972, por el que se transfieren a las regiones las funciones administrativas estatales en materia de agricultura y bosques, de caza y pesca en aguas internas incluye también una regulación específica sobre algunos aspectos de la función de dirección y coordinación con respecto a la actividad de planificación. En este sentido, se dispone que "el ejercicio de la función de dirección y coordinación será asegurado, en particular, en orden... a los criterios generales para la formación de los planes generales de colonización y de los programas de sistematización de las cuencas montañosas y de las zonas deprimidas". Asimismo, se repite la fórmula ya citada en otras materias sobre la comunicación de las líneas generales de los programas de intervenciones en materia de agricultura y bosques a fin de la preparación de propuestas para la coordinación, en relación a la disposición de los planes económicos nacionales.

104. - CASSESE. - Le pianificazioni amministrative di settore, p. 435 encuadra en esta orientación la función de dirección y coordinación recogiendo una opinión de GIANNINI según la cual el ejercicio de la función de la dirección "se coloca al final de un procedimiento dominado por acuerdos entre Es-

tado y regiones. Según esta interpretación el artículo 17 (de la ley núm. 281 de 1970) debe entenderse como disposición sobre el procedimiento más que sobre la resolución legislativa que sigue".

105. - Vid. autores citados nota 100 y el apartado F de este epígrafe.
106. - Explícita o implícitamente señalan la insuficiencia de los límites de las competencias regionales para resolver la problemática de la relación región-planificación, abandonando la postura mantenida por numerosos estudiosos en una etapa anterior de busca en un determinado límite la solución de esta cuestión, entre otros, TUCCARI. - Programmazione, p. 54 ss; AMATO. - La programmazione e l'autonomia regionale, en "Autonomia regionale. Esperienze e prospettive" Milán 1972 p. 99 s.s.; BARBERA. - Regioni e interesse, p. 108 ss.; CESAREO. - La programmazione nazionale, p. 98 ss.; MERLINI. - Op. cit. p. 377 ss.; PIRAS. - Programmazione, en Atti V Convegno cit. p. 87 ss.
107. - Sobre la cuestión de la existencia de una obligación de legislar una vez en vigor las leyes-cornidad, vid. CUOCOLO Le legge-cornice, p. 216 ss.; MAZZIOTTI. - Studi p. 105; PALADIN. - La potestà, p. 152. Estos autores encuentran como única sanción frente a la no emanación de las normas regionales el recurso a la disolución del Consejo regional.
108. - OTTAVIANO. - Modifiche della legge statale en relazione alle regioni, en "Autonomia regionale. Esperienze a prospettive" p. 43.

109. - Vid. BUSCEMA Limiti della potestà legislativa delle regioni nel quadro della programmazione nazionale e della coordinamene della finanza pubblica, en "Atti V Convegno, p. 173 s.s. A. A. V. V. - Note, cit. p. 1327 s.s.
110. - CARBONE - Problemi della finanza regionale al momento del trasferimento della funzioni, en "Vía Italiana" p. 88. Se destaca que el artículo 9 de la ley financiera de 1970 "ha sido dispuesto como el canal fundamental de comunicación entre finanza estatal y finanza regional a fines de planificación.  
También MERLINI op. cit. p. 408
111. - A. A. V. V. - Note p. 1327.
112. - Ibidem - p. 1331.
113. - PALADIN - Programmazione, p. 128. Vid. con orientación parcialmente diversa, BARTOLE - Contributi in toto.
114. - MERLINI - vit. op. cit. p. 417, nota 115: "Menos convincente parece la solución planteada para una interpretación "restrictiva" de la función de dirección y coordinación que podría desarrollarse, tanto mediante la emanación legislativa de principios fundamentales, como mediante la maniobra financiera, y a través de directrices y recomendaciones del Consejo de Ministros y del C.I.P.E. y con acuerdos de tipo quasi-contractual entre las regiones y entre el Estado y las regiones. La "maniobra financiera" no puede basarse en los artículos 9 y 12 de la ley financiera re-

gional, a menos de no desembocar en soluciones extremadamente limitativas de la autonomía política de las regiones; perplejidad presentan además institutos no bien definidos jurídicamente como las recomendaciones y sobre todo los "acuerdos" entre Estado y regiones que tenderían... a favorecer las regiones contractualmente más fuertes".

115. - A. A. V. V. - Note p. 1332.

116. - D'ALBERGO - Stato, p. 1101.

117. - BACHELET - Intervento en "Atti Quinto Convegno" p. 335

118. - GIANNINI - Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia en Riv. dir. comun. 1959.

119. - vid. AMATO.  
Nuove tendenze, in totum.

120. - BASSANINI - TOMAI - Procedere della programmazione, poteri del Parlamento e competenze delle regioni. Milán 1969 p. 78.

121. - GASPARINI - Problemi concernenti la finanza regionale: applicazione dell'artículo 119 della costituzione e programmazione regionale, in Atti del convegno sull'attuazione dell'ordinamento regionale, Venecia 1971. p. 103. Este autor señala como fases de la elaboración del plan las siguientes :  
1) elaboración y determinación, con el concurso de las regiones de los objetivos del plan nacional.  
2) elaboración y determinación de los objetivos de los pla-

nes regionales.

- 3) confrontaciones de congruencias de los objetivos de los planes regionales entre sí mismos y con el plan nacional.
- 4) predisposición paralela del plan nacional y de los planes regionales.
- 5) confrontación de congruencias entre plan nacional y planes regionales con respecto a los instrumentos de intervención.
- 6) formulación definitiva del Plan regional y de los planes regionales.

"Los planes regionales deben tener en el ámbito de cada región la misma validez jurídica adquirida por el plan nacional".

122. - PREDIERI - Pianificazione, p. 126.

123. - AMATO Intervento en "Vía italiana" p. 30 ss.

124. - vid. BACHELET Coordinamento en Enc. Dir. p. 635 ss.

125. - GIANNINI - Diritto, p. 300; BACHELET - Coordinamento p. 636 en una concepción más restrictiva de la actividad de coordinación distingue las hipótesis de coordinación de aquellas en que encuentra aplicación figuras quasi-contractuales como los acuerdos o los conciertos.

126. - GIANNINI - ult. op. cit. p. 300: "El esquema de coordinación puede presentar formas diversas: una deliberación del órgano colegial o individual o bien un acuerdo". - CASSESE - La planificazione p. 26, refiere la opinión del autor que se acaba

de citar sobre que el ejercicio de actividad de dirección se sitúa al término de un procedimiento dominado por acuerdos entre Estado y regiones". En contra de esta configuración, BACHELET - ult. op. cit.

127. - MERLINI - ult. op. cit. p. 426.
128. - TUCCARI - La programmazione, p. 66 s.s.; MERLINI - op. cit. p. 426-7; PIRAS - Intervento, en Quinto Convegno, p. 94.
129. - BARBERA - Regioni e interesse, p. 165-66.
130. - Vid. nota 37 capítulo siguiente.
131. - AMATO - Nuove tendenze, p. 169 s.s.

C A P I T U L O   D E C I M O

PLANIFICACION REGIONAL

1. - Noción de **planificación regional**
  2. - **Teorías negativas**
  3. - La **Planificación económica global** de la región
  4. - La **Planificación económica sectorial** de la región
  5. - **Tipología de planes**
  6. - **Forma de los planes**
  7. - **Plan regional y sistema de fuentes**
  8. - **Plan regional y presupuesto**
  9. - **Procedimientos de planificación regional y estructuras organizativas de la región.**
  10. - **Contenido de la planificación regional.**
-

### 1. - La noción de planificación regional

La planificación regional constituye la otra faceta del tema de la relación entre región y planificación económica. Antes de hacer referencia concretamente a **las posibilidades** de las regiones italianas para llevar a cabo **propios planes** económicos, es preciso aclarar el significado que **se da a este** enunciado. En estas páginas, no se trata de examinar **las características** de cualquier intervención pública central que **tenga como objetivo** preferente la distribución de recursos en el territorio, ni tampoco la más concreta perspectiva de una regionalización del plan nacional aunque ambos fenómenos generalmente **son citados como ejemplos** de política regional. En **los dos casos se está ante** medidas estatales independientes de cualquier **autonomía** **adecisión de la región**.

Como es fácil comprender, en este contexto nos referimos a la planificación regional como planificación de la entidad local región, en otras palabras, por planificación regional debemos entender "un conjunto coordinado de **medidas de política económica** dirigidas a la obtención de **algunos fines** a elaborar a nivel regional en el ámbito de **autónomos poderes de decisión** (1).

Abordar el tema de la competencia regional para realizar una planificación regional, **esto es, más concretamente** el tema de planificación de las regiones italianas, presenta una indudable significación, no sólo con **respecto al alcance** de las actividades del organismo regional, sino también en orden a **asegurar** la unitariedad, coherencia y **democraticidad** **características** de la planificación en un ordenamiento pluralista.

## 2. - Teorías negativas

Ante la cuestión de si las regiones pueden llevar a cabo propios planes económicos, un sector de la doctrina se ha pronunciado en sentido negativo. Examinemos brevemente las argumentaciones que se han expuesto con este fin.

En una primera dirección, se ha señalado que la planificación constituye una materia, y como no se encuentra expresamente incluida en las enumeraciones de competencias regionales, las regiones no pueden aprobar planes o programas ni aún en las materias de las normas constitucionales les atribuyen (2). Este planteamiento parece inaceptable, ya que la planificación no es sino un método de organización, racionalización y coordinación del ejercicio de unas competencias, un "procedimiento de procedimientos", por lo que atribuida competencia en una determinada materia corresponde a la entidad titular de la misma elegir el método oportuno para su actuación. Ahora bien, la conversión del método de la planificación en materia ha sido planteada también en términos diversos. No cualquier plan, sino la planificación global-se ha dicho- constituye una materia, y consecuentemente, es irrelevante al respecto la existencia de las regiones, que, indudablemente, no comprenden entre sus atribuciones competencia en orden al plan económico global (3). Ahora bien, tampoco aquí es aceptable la configuración de la planificación como materia; ni puede darse el valor absoluto a la globalidad de la planificación como materia, ni, en este sentido, puede atribuirse al Estado, ya que muchas de las materias que debe contemplar una planificación global están constitucionalmente asignadas a las regiones (4).

En una segunda dirección, relacionándolo, en ocasiones, con la consideración de la planificación como materia, se ha visto en la remi

sión a la ley del tercer párrafo del artículo 41 de la Constitución la base para afirmar que existe una reserva de ley estatal, siendo sólo por tanto, competente al Estado en orden a "determinar programas y controles para dirigir y coordinar las actividades económicas públicas y privadas a fines sociales" (5). Sin embargo, lo hemos indicado ya, no parece convincente este planteamiento, dado que la reserva de ley comprende también a las leyes regionales. A las razones en su momento formuladas hacemos remisión (6).

### 3. - La planificación económica global de la región

Desechadas las razones de aquellos autores que niegan a la región la posibilidad de desarrollar actividad de planificación, pasamos a examinar los fundamentos en que se apoyan los poderes regionales referidos a la planificación. La cuestión se plantea a un doble nivel: ¿ las regiones pueden disponer planes globales?, o bien ¿pueden formular tan sólo planificaciones sectoriales?. Obviamente, pronunciarse a favor de la posibilidad de una planificación global a cargo de las regiones, superando los planteamientos que reducen la actividad regional a los planes sectoriales no supone desconocer las perspectivas de la región en esta dirección.

A pesar que un cierto orden en la exposición de los criterios doctrinales sobre este tema podría aconsejar el estudio previo de las orientaciones que admiten que las regiones puedan aprobar solamente planificaciones sectoriales, para después tomar en consideración la vertiente de la planificación regional de carácter global, parece preferible exponer, en primer lugar, en qué sentido y por qué puede hablarse de plan económico global de la región, y en segundo lugar el fundamento y características de los planes sectoriales de la región que presentan, por lo demás, una amplia problemática.

La región puede disponer planes económicos de carácter global, más allá, por tanto, de sus ámbitos de competencia legislativa y administrativa.

Esta actividad de la región deriva de las propias características de la autonomía regional en cuanto autonomía política. Como hemos visto la función de dirección es concebida generalmente como un momento previo a la misma actividad legislativa o administrativa tal como tradicionalmente han sido entendidas. El organismo titular de tal poder realiza determinadas opciones en virtud del canal comunicativo establecido partiendo del cuerpo electoral. Sabemos que la región es titular de poderes de dirección política (7). Por otra parte, está fuera de duda que también en el ámbito de la planificación económica se expresa, como hemos indicado, la función de dirección política. Precisamente, será la orientación de la planificación la que alcanzará expresión concreta en determinadas acciones programáticas. Es una consecuencia que no exige especial explicación. En esta perspectiva, el plan económico global es más bien una manifestación de la función de dirección. Concretamente, la parte de la orientación política general tendente a disponer finalidades a las actividades económicas, de acuerdo con el sentido de las normas constitucionales (8).

Se ha puesto de relieve ya como el significado específico de atribuir a las regiones una autonomía política es el establecer la posibilidad de que exista una orientación política regional que refleje los intereses de la comunidad regional, orientación que, si bien en virtud de la unitariedad del ordenamiento, la especificidad (diversidad) de la misma no puede poner en cuestión el espacio de la estatal, y a tal fin se establecen los necesarios límites y controles, es esencialmente general. Preciso es recordar en este punto cuanto se ha dicho sobre las fases de la función de dirección política: disposición de fines,

disposición de medios y realización de los fines en el plano jurídico operativo. Ahora bien, "la función de dirección no debe necesariamente desarrollarse a través de las tres fases y se deberá reconocer la existencia de una actividad de dirección incluso cuando se agote en la primera fase, sin llegar a ser directamente operante en el ordenamiento general" (9). Y de esta forma el carácter normativo de esta función no desaparece en cuanto los fines están "en disposición d<sup>r</sup> orientar y dirigir su voluntad y (o) la de otros" (19).

Sobre esta base es lógico deducir la existencia de una propia orientación regional en materia de planificación económica, que refleja las opciones derivantes de la variedad de intereses de la comunidad de la que la región es exponente, y que se expresará operativamente a través de los medios jurídicos atribuidos a la misma. Eso es, mediante el ejercicio de sus competencias legislativas y administrativas, o de sus funciones de participación en las actividades estatales. Evidentemente esta orientación de planificación se concreta en la formulación de planes regionales económicos de carácter global.

Además, en la función de dirección (política regional) debe entrar inevitablemente también la planificación global entendida como disposición de un modelo de desarrollo económico-social del territorio, cuando la suma de las competencias del ente sea de tal envergadura que requiere necesariamente la elaboración de un modelo global para un funcional ejercicio de las propias competencias. En este caso, en el nivel de disposición de fines, que se identifica con la elección de un modelo de desarrollo económico-social, no interviene el principio de la división de las competencias... y pueden establecerse parámetros de correlación entre todas las materias que se consi-

dera necesario comprender en el plan global de desarrollo" (11). Así pues, también de las propias características de la planificación -en cuanto los planes sectoriales han de situarse en un cuadro de referencia que asegure una coherencia- puede derivarse la posibilidad de un plan general de desarrollo económico de la región.

Este planteamiento lleva inherente la necesidad de insertar el plan regional en un proceso general de planificación económico que asegure la unitariedad y coherencia propias de la planificación económica de un Estado. Precisamente la facultad de las regiones de participar en la planificación nacional constituye una nueva base en la que apoyar la potestad regional de disponer planes globales (12). Y no hay que olvidar que dicha participación en realidad es una consecuencia de las orientaciones contenidas en la propia Constitución cuando regula la iniciativa regional de ley estatal (13).

Examinadas las líneas generales del planteamiento en que se fundamentan los poderes de la región para disponer planes económicos de carácter global, pasamos a indicar como la idea de plan regional ha venido siendo acogida en diversos estadios del ordenamiento. En primer lugar, nos referimos a los esquemas regionales de desarrollo económico que debían preparar los Comités regionales de planificación económica (C.R.P.E.). Evidentemente dadas las características de estos organismos, no es posible su comparación con las regiones, pero se menciona aquí tal actividad por lo que tiene de precedente en cuanto a formulación de un plan global regional. (11). Tal actividad de los C.R.P.E. se planteó en función de la participación regional en la preparación del plan nacional. Sin embargo, esta finalización de los esquemas de desarrollo no elimina completamente el interés del ejemplo, sino que precisamente se conecta con el objeto de las previsiones de un posible plan regional en los sectores en

que no cabe una propia instrumentalización de medios y subsiguiente actuación, **eso es, en los sectores no comprendidos en el ámbito de competencias de la región.**

Citamos, en segundo lugar, **las propuestas o esquemas**, también de carácter global, a fin de instrumentar la participación regional, previstos en el proyecto de ley sobre procedimientos de la planificación económica. También aquí, en cierto sentido es válida la observación realizada con respecto al ejemplo anterior (15).

En tercer lugar, tomamos en consideración los Estatutos de las regiones ordinarias. En ellos se encuentra la indicación normativa de mayor interés a este respecto. **Las regiones ordinarias han dedicado especial atención en las propias normas estatutarias al tema de la planificación, comprobándose, en este sentido, la evolución sufrida por las técnicas de intervención administrativa desde el momento en que se aprobaron los Estatutos de las Regiones de Régimen especial y la Constitución. En todos los Estatutos de las regiones ordinarias se destaca la significación de la planificación para el desarrollo de la acción regional, de forma que el método de la planificación para la región "no representa uno de los posibles modos de gestión de su actividad, sino que constituye el método normal de la misma** (16). Explícitamente en unos Estatutos, implícitamente en otros, se afirma que la planificación es el método de la acción regional, cualquiera que sea el ámbito material a que se refiera (17). Sin duda éste es un dato interesante para conocer la orientación que las propias regiones manifiestan querer dar a su actividad. Evidentemente, el concepto de planificación, en este contexto, debe entenderse, en un sentido amplísimo, como método de previsión ordenada en el tiempo y en el espacio, de las intervenciones públicas de cualquier tipo.

Una concreta **especificación** de la adopción del método de la planificación por parte de las **regiones** se encuentra en las **previsiones** estatutarias de **programas** o **planes** en materia económica. Es, en este ámbito en el que **se dispone**, en la generalidad de los **Estatutos**, la formulación de **planes regionales** de desarrollo (18).

Ahora bien, aunque en general, no se especifica concretamente el carácter global o no -en el sentido de genérico- del plan en cuestión, parece que no pueden haber dudas sobre la afirmación por las propias regiones de la **posibilidad** de una planificación regional global. A este respecto es sintomático lo que en varios **Estatutos** se dispone en el sentido que **las indicaciones** con las que la **región** debe participar en la **planificación nacional** deben contenerse en el **plan regional** de desarrollo o **elaborarse a partir** del mismo (20). Además, en virtud de la **afirmación de la planificación** como método de acción regional, es lógico que, no sólo en el desarrollo de sus **actividades operativas**, sino también en el de las que han sido calificadas como actividad de **participación en las tareas estatales** la **región** de actuación a la **orientación de la planificación**, por lo que, al no estar circunscrita la **región** en este último tipo de actividades, como se ha dicho, por ninguna **delimitación** material u objetiva, es preciso que la **planificación** abarque una **generalidad** de aspectos, todo ello, claro está, sin perjuicio de establecer una clara **diferencia** respecto de la **efectividad operativa directa** de la **planificación** según se refiera a uno y otro ámbito.

Sin entrar de momento en otros aspectos más concretos de la regulación de los **planes regionales** de desarrollo económico, es oportuno resumir los **criterios** de los **Estatutos** en orden a establecer la **posibilidad** de una **planificación regional global**.

Dejando aparte las normas estatutarias que directamente declaran la globalidad del plan regional pueden tenerse en cuenta los siguientes puntos :

- a) el plan regional está concebido como expresión del modelo de desarrollo económico del territorio respectivo.
- b) este modelo está regulado como la base a partir de la cual debe procederse a la redacción de los diversos planes de intervención sectorial.
- c) además, o bien constituye el documento para participar, con propias y autónomas opciones en el proceso de planificación nacional, o bien las líneas generales expresadas en él o de las que se ha partido para su elaboración sirven al objetivo que se acaba de citar.
- d) las opciones que en el mismo se delinean condicionan, conjuntamente con otros factores, la redacción del plan urbanístico regional que, a su vez, contempla determinaciones referibles a sectores económicos no comprendidos en el ámbito de las competencias legislativas regionales.
- e) la planificación, método de la acción regional, encuentra su momento de coherencia en el plan general de desarrollo económico al que deberán referirse las actuaciones regionales, tanto en ejercicio de propios poderes, cuanto para instar los instrumentos de participación en la acción estatal.

Finalmente merece destacarse el hecho que las regiones de estatuto ordinario, a pesar de su reciente constitución, hayan aprobado -o estén elaborando- planes regionales de desarrollo en los que se expresan las líneas generales del desarrollo de las mismas.

#### 4. - Planificación económica sectorial de la región

Como hemos indicado, una corriente doctrinal plantea la actividad regional de planificación sobre la base de las potestades legislativas y administrativas de las regiones. De esta suerte, se examina la extensión o ámbito material de las competencias legislativas (y administrativas) de las regiones estableciendo que, en cuanto este ámbito fuere general, cabría hablar de una planificación económica global de las regiones, y, en caso contrario, ante la dimensión sectorial o intersectorial de las materias atribuidas a la región, cabría pronunciarse sólo por la posibilidad de una planificación económica sectorial a cargo de las regiones (21).

Por las razones apuntadas en el epígrafe anterior, creemos que el planteamiento que reconoce a la región solamente la posibilidad de disponer planes sectoriales no contempla adecuadamente el alcance de las potestades de la región. Y en este sentido se admite que la región pueda desarrollar una actividad de planificación de carácter global. Ahora bien, con esto no desvalorizamos la significación de los planes sectoriales de la región. Por el contrario, el plan global, como identificación de los fines y de las líneas generales que debe seguir la actividad económica pública y privada ha de desarrollarse, tanto a través de las funciones de participación de la región en las tareas estatales, singularmente en la elaboración de la planificación general, como mediante el ejercicio de las potestades institucionales de la región que generalmente se concretarán en los correspondientes planes sectoriales. La planificación global de la región se sitúa en el nivel de la enunciación de la orientación política general; la planificación sectorial se articula sobre la base de las competencias legislativas y administrativas de la región incidiendo de esta forma incluso en la actividad económica privada.

De ahí que sea interesante exponer el campo en que puede producirse este último tipo de planificación regional. Con respecto a las regiones de estatuto ordinario, el artículo 117 de la Constitución al enumerar las materias de competencia regional señala el ámbito en el que la región podrá llevar a cabo planes sectoriales. En este sentido, es preciso destacar la importancia de materias como agricultura, turismo, transportes u ordenación del territorio en orden a asegurar la incidencia real de la actividad regional de planificación económica, si bien no debe olvidarse que otras materias no menos significativas como industria, comercio o crédito, no figuran en la enumeración de la competencia de la región. En todo caso, conviene puntualizarlo, nos estamos refiriendo a planes propiamente regionales y no a simples momentos integrativos de una planificación heterónoma, aunque naturalmente estos planes, como la actividad regional en general, están limitados en la forma prevista constitucionalmente. Con respecto a las regiones de estatuto especial, el planteamiento no es distinto. En todo caso, para conocer el alcance de la actividad de planificación de la región que incida directamente en la actividad económica, desarrollando las directrices del plan (global), es preciso acudir a los distintos Estatutos en los que se contienen la mención de las materias en que cada región es competente. La mayor amplitud de sus ámbitos de competencia hace posible que los planes sectoriales -o intersectoriales- de estas regiones, y especialmente de la región siciliana alcancen una más extensa relevancia (22).

Sólo en el caso de las regiones de Cerdeña y del Friuli-Venezia-Giulia se presenta alguna cuestión específica. Nos referimos concretamente al artículo 13 del Estatuto sardo, en base al cual se ha aprobado el "Piano di Rinascita" de la isla, al que ya nos hemos referi-

do extensamente más arriba, razón que nos exime ahora de una mayor atención, y el artículo 50 del Estatuto Friulano donde se establece que "para la ejecución de programas orgánicos de desarrollo, el Estado asegura con ley a las regiones ayudas especiales". Aunque la referencia a la organicidad del plan hace pensar en una superación del ámbito de competencias de la región (23), la posibilidad de autónomas opciones de la región queda condicionada por la reserva de la financiación al Estado que, en este sentido, retiene, en realidad, la facultad de aprobación del plan. En definitiva, tanto este supuesto como el de la región sarda, que tiene un carácter específico, no extensible a los demás regiones, suponen una mayor articulación de las relaciones entre Estado y región en el proceso de planificación económica, pero dado su carácter extraordinario y su financiación no autónoma, no se produce una variación esencial del planteamiento general. Naturalmente, estas regiones podrán llevar a cabo planificaciones sectoriales en las materias de competencia regional aprobadas y financiadas autónomamente.

Tanto la ley financiera de las regiones de 1970 y los sucesivos decretos delegados de transferencia de funciones administrativas a las regiones ordinarias, como los propios Estatutos de estas regiones han contemplado la posibilidad de planificaciones sectoriales a cargo de la región.

En cuanto a la ley financiera de 1970, es suficiente recordar cuánto se ha dicho acerca del artículo 9 que regula el Fondo para financiar programas regionales de desarrollo; en definitiva, se prevé la financiación de concretas intervenciones de las regiones a través de programas que, a este respecto, habrán de ser necesariamente sectoriales. Por lo que se refiere a los decretos delegados, cuando concretamente se anuncian las funciones que se transfieren, en

algunos casos se citan explícitamente atribuciones en materia de planificación. Así, por ejemplo, en el artículo 1 del decreto número 6 de 14 de enero de 1972 en materia de turismo e industria hotelera en la letra a), se prevé la transferencia de las funciones administrativas concernientes a "la planificación, el desarrollo y la incentivación del turismo regional". En otros supuestos se reserva el Estado funciones a este respecto: así en el decreto núm. 11 de 15 de enero de 1972 en materias de agricultura en el artículo 15 letra r) se determina que continua siendo competencia del Estado "La planificación agrícola nacional". Sin embargo, ni uno ni otro supuesto pueden variar la ordenación general de las competencias, por lo que ni el primer supuesto supone la imposibilidad de una planificación sectorial cuando no se menciona, ni el segundo puede atribuirse a las citadas funciones, o al indicado plan un ámbito más amplio del que se deduce del esquema constitucional que en estas páginas se describe.

En los Estatutos de las regiones ordinarias, en lógica consecuencia con las orientaciones que contienen sobre el papel de la región en el proceso de planificación, se indican las características y la significación de la planificación sectorial de las regiones. Por analizarse estos aspectos a continuación cabe indicar tan sólo el criterio, contenido en todos los Estatutos, de que los planes sectoriales son un momento sucesivo del plan regional de desarrollo económico. Importa mencionar ahora esta característica, por lo demás evidente y lógica, ya que constituye al propio tiempo un indicio de la gran complejidad de la coordinación entre la acción planificadora estatal -global y sectorial- y la acción planificadora regional. No se trata aquí de repetir los planteamientos realizados al tratar de los límites de la planificación económica nacional para la actividad regional, y singularmente la planificación regional. El enfoque, en cierto

to sentido abstracto y genérico permite que las observaciones realizadas sean aplicables a estos supuestos. Ahora bien, la cuestión se plantea contemplando un doble orden de limitaciones o puntos de referencia para los planes sectoriales de la región: por una parte los planes o normas de origen estatal -en concreto, el plan nacional y las normas subsumibles en los principios fundamentales del artículo 117 de la constitución y, por otra, el plan regional de carácter general. Un ulterior elemento de complejidad puede derivar de conflictos entre planificaciones sectoriales derivantes de entidades diversas.

En los epígrafes siguientes se examinarán diversos aspectos parciales de la planificación económica de la región, tomando en consideración sobretodo los Estatutos de las regiones ordinarias.

##### 5. - Tipología de planes.

Las normas estatutarias abordan la regulación de la planificación económica de las regiones estableciendo distintos tipos de planes (24).

La totalidad de los Estatutos, explícita o implicitamente, prevén la existencia de un plan económico de desarrollo regional, global o general, cuya actuación se dispone a través de planes sectoriales o territoriales. La diferencia entre estos dos tipos de planes es inmediata. Los planes sectoriales se refieren a la intervención del ente región en las diversas materias de forma individualizada, mientras que los planes territoriales son también generales o globales, pero circunscritos a un territorio espacialmente contenido en el ámbito territorial regional y su objeto consiste en una espe-

cificación del plan general. Los planes sectoriales están previstos en la generalidad de los Estatutos con referencia a las materias del artículo 117 de la Constitución, si bien algunos Estatutos prevén también planes de actuación del plan o programa general regional en las materias en las que el Estado haya llevado a cabo la delegación prevista en el artículo 118, 2(25). En cuanto a los planes territoriales hay que indicar que sólo aparecen previstos en algunos Estatutos (26). Entre estos planes territoriales cabe establecer una distinción entre planes "compensoriales" \* y planes zonales, aunque estos últimos, en el único estatuto que los ha previsto (27), aparecer directamente orientados a la planificación de la agricultura. En numerosos Estatutos se prevé también la existencia de un plan o programa plurianual de inversión o gasto (28), que sería la expresión contable del correspondiente plan o programa regional matriz (29).

Finalmente, en general, se establece un plan denominado, en algunos casos, urbanístico regional y, en otros, de ordenación del territorio. En todo caso, se trata de un plan de objetivos más amplios e incluso diversos del clásico plan urbanístico, eso es, regulador de la edificación del suelo. En realidad, teniendo en cuenta el alcance atribuido a estos planes se adapta mejor a su función la denominación de planes de ordenación territorial, que lógicamente han de ser la traducción espacial de las determinaciones del plan de desarrollo regional (30).

\* El comprensorio es una entidad local superior al municipio, de perfiles aún no completamente definidos.

En el sistema delineado **en los Estatutos regionales**, el plan regional de desarrollo **constituye el centro** del proceso de planificación regional (31), y **el punto de referencia**, tanto de los planes de actuación, **sectoriales o territoriales**, como del plan de ordenación territorial. Por lo demás, partiendo de la concepción de la planificación como método normal de la acción regional -así se anuncia en los **Estatutos**- no es ilógica la deducción de que la función central del citado **plan afecta a la entera actividad** de la región. Más adelante, al tratar de la jerarquización de los planes y del sistema de fuentes **se tratará este punto**. Aquí, simplemente, a fin de exponer los **perfíles del mismo**, es preciso señalar los aspectos materiales de la sucesión de planes. Se ha dicho ya que los **Estatutos** entienden **este plan de desarrollo regional** como un plan global y no simplemente intersectorial. Esta caracterización estatutaria se expresa, tanto en la dirección literal de los correspondientes preceptos, como en la función central que desempeñan en el entero proceso de la **planificación regional**. Asimismo, es preciso señalar que no se establece explícitamente una relación directa entre las competencias que el artículo 117 de la Constitución atribuye a las **regiones** y el ámbito material del plan de desarrollo, mención que si se hace en la totalidad de los **Estatutos** cuando concretamente se regulan los **planes sectoriales** de actuación. También a estos efectos es significativa la relación que explícitamente en algunos **Estatutos**, e implicitamente en los restantes, se establece entre el **plan urbanístico o de ordenación territorial** y el **plan de desarrollo regional**.

Se establece una jerarquía de contenidos en la que el lugar más alto lo ocupa el **plan global** -expresión del poder regional de dirección política en el ámbito de la planificación -cuyas orientaciones son desarrolladas por los **planes sectoriales** de actuación

y encuentran reflejo en el plan regional urbanístico. Naturalmente, tal como se puso de relieve en su momento, las indicaciones del plan global han de servir también para instrumentar la participación regional en el proceso de planificación económico, y, en general, han de desarrollarse, en cuanto superen los sectores de competencia regional, a través del ejercicio de las funciones regionales de participación en la actividad estatal. En definitiva, pude decirse que los Estatutos de las regiones ordinarias acogen, a nivel teórico-material, los criterios de la planificación en cascada utilizados preferentemente en el campo del urbanismo.

#### 6. - Forma de los planes regionales

En relación con la cuestión de la forma de planificación regional es conveniente examinar su planteamiento en los diversos supuestos de la planificación regional.

Los Estatutos de las regiones ordinarias, uno de cuyos objetos ha sido la regulación de la planificación regional, no indican, en general, cual deba ser la forma de los documentos de la planificación. Sólo en los Estatutos de la Región Veneta y del Abruzzo se especifica la forma de ley, tanto para el plan global, como para los planes sectoriales. Los demás Estatutos, si bien atribuyen al Consejo regional la competencia para aprobar los plenes, no establecen la forma en que dicha aprobación debe establecerse. A este respecto, se ha puesto de relieve como las regiones en el momento de redactar sus Estatutos se inclinan por no determinar la forma de los actos, por lo demás de múltiple naturaleza, del Consejo, ya que, por una parte, consideraron que la forma estaba determinada por la reserva de ley establecida por la Constitución en algunos casos.

y, por otra, prefirieron no adoptar una opción sobre la forma del acto en otros supuestos (32).

Por lo tanto, puede afirmarse que los planes regionales -sectoriales, generalmente- que determinan programas y controles deben de acuerdo con lo previsto en el artículo 41, 3 de la Constitución ser aprobados por ley (33). En caso contrario, los planes no serían idóneos para conseguir los objetivos que se hubieren fijado especialmente en relación con las actividades económicas privadas.

Aquellos planes destinados simplemente a programar o disponer en el tiempo y en el espacio la actividad propia del ente regional, eso es, una planificación de carácter interno, no es necesario que adopten la forma de ley y su aprobación puede realizarse con acto administrativo del órgano competente, generalmente el consejo regional. Se trataría propiamente de una planificación administrativa: por ejemplo, los planes de obras públicas. Sin embargo, en aquellas materias en que la región disponga sólo de competencia legislativa, ya que las funciones administrativas están atribuidas incluso parcialmente, en cuanto son intereses puramente locales a entes locales, parece pausible que la planificación correspondiente se aprueba con ley, a fin de asegurar una mayor operatividad a la misma.

Mayo dificultad presenta la cuestión de determinar la forma del plan de desarrollo económico global.

Frente las orientaciones inclinadas a prescindir de la forma legal para la aprobación de los planes globales, propugnando el recurso a medios esencialmente políticos como la moción parlamentaria,

62

puede acogerse la autorizada afirmación sobre que "no se comprende porque una opción política destinada a vincular al propio Parlamento y al Gobierno, para coordinar en torno a ella la sucesiva actividad no tolere la forma de ley, sobre todo si se tiene en cuenta que precisamente el empleo de esta forma es susceptible de satisfacer mejor la exigencia a la que el plan está ordenado" (34). Trasladando la argumentación al plano regional la conveniencia de que sea la ley la forma del plan regional responde a iguales razones. En el modo que se dirá, el plan regional condiciona la entera actividad del ente, que precisamente ha elegido el método de la planificación como paradigma de su acción pública, y, concretamente caracteriza los demás momentos de la planificación, cuyo objetivo es la actuación de las orientaciones insertas en el plan, particularidad que se recoge, incluso nominalmente, en la mayoría de Estatutos al calificar a los planes sectoriales como planes de actuación precisamente del plan regional de desarrollo. En definitiva, puede decirse que "la ley parece siempre necesaria para la aprobación del plan aún cuando éste no contenga normas vinculantes imperativas para los sujetos privados, sino únicamente esquemas o modelos de desarrollo o directrices vinculantes sólo para los poderes públicos o para las empresas públicas ..." (35).

En este orden de consideraciones, es preciso poner de relieve que, la peculiaridad del plan es motivo para examinar las características incluso singulares de la ley con que se aprueba, pero no para prescindir de la forma legislativa, cuya necesidad deriva del propio precepto constitucional y del significado del plan, expresión global de la orientación político-económica a desarrollar en etapas sucesivas de la planificación económica.

## 7. - Planificación regional y sistema de fuentes.

En relación con la **posición del plan regional** en el sistema de fuentes de ordenamiento **regional** debe tomarse en consideración la **configuración de la ley aprobatoria** del plan general.

Por cuanto llevamos dicho **no puede caber** duda sobre la **calificación** de la ley del **plan regional** como **ley de dirección**, eso es, como **ley** cuyo **contenido específico** es la **decisión** de **orientaciones** de la **completa actividad legislativa y administrativa regionales** y cuya más directa **actuación** habrá de realizarse a través de los **correspondientes planes sectoriales**.

Hemos visto también cómo en los **Estatutos de las Regiones ordinarias** se establece una **escala** de **contenidos** de los diversos **planes**, si bien no se contempla, en la mayoría de casos, ningún tipo de sanción formal directa de la indicada ordenación jerárquica material de la planificación. De ahí que sea preciso examinar si indirectamente **puede establecerse la preeminencia** del **plan general regional** en **relación con los varios aspectos** de la actividad regional.

Con respecto a la **actividad legislativa sucesiva** de la **región**, puede plantearse el tema con carácter unitario. Esto es, tomando en cuenta, tanto las **leyes de planes de actuación** como la restante actividad legislativa. No obstante es preciso hacer, a este respecto dos **observaciones** : las **leyes de planes de actuación** se **diferencian** de las **restantes leyes regionales** a nivel de contenido, aunque, como éstas están **materialmente ordenadas** al desarrollo de la orientación del plan, pero al mismo tiempo, y ésta es su **característica específica**, **desempeñan una concreta función** de dirección

en relación con las demás leyes que desarrollen sus determinaciones. Estas observaciones deben entenderse en la perspectiva esbozada ya en su propia denominación, explícitamente fijada por los Estatutos, de establecer una jerarquía material entre las leyes de los planes de actuación y la ley del plan global. En todo caso, la posición de la ley de plan en el sistema de fuentes regionales es la cuestión clave.

En efecto, para asegurar la estabilidad de las opciones realizadas por la ley del plan es preciso establecer si de la misma deriva una vinculabilidad para la sucesiva legislación económica de forma que las leyes contrarias a las orientaciones de la ley de plan resulten inválidas.

Estamos ante un problema que ha preocupado intensamente a la doctrina. Como es sabido, varias son las soluciones sucesivamente apuntadas. Incluso se ha dicho que el plan debía ser aprobado con ley constitucional sin quizás valorar suficientemente los defectos que de una opción de este tipo derivan para la flexibilidad imprescindible de la planificación económica. Aludiremos brevemente a esta problemática. En los ordenamientos que no prevén un explícito y formal grado intermedio entre la ley constitucional y la ley ordinaria se han tomado en consideración las propias características de la ley de plan. En este sentido, se ha planteado que la ley de plan es una ley reforzada, "a competencia cualificada", aumentando la resistencia o fuerza pasiva de la ley frente a las posibles modificaciones posteriores que sólo podrán realizarse a través de leyes que presenten las mismas características que la ley de plan (36). Ahora bien, con independencia de posibles críticas sobre el fundamento de una construcción dogmática de este tipo, críticas, por lo demás, en general, comunes a estas elaboraciones sobre

las leyes de planificación, el que la ley de plan sea una ley con mayor resistencia no impide los atentados a la coherencia y estabilidad de la planificación a través de derogaciones de sus precisiones por leyes posteriores. En el marco de estas aproximaciones doctrinales sobre la posición de la ley del plan se ha insistido recientemente en la necesidad de obtener más precisas consecuencias de la configuración de la ley de plan como ley de dirección, eso es, como ley que contiene la orientación política en materia de planificación económica. De esta forma, la ley de plan no sólo alcanzará una mayor fuerza pasiva sino también una peculiar fuerza activa.

Para ello, es necesario que los vínculos derivados de la ley de plan encuentren un fundamento en las normas constitucionales. Concretamente, en el ámbito de la planificación económica, el legislador encuentra en la referencia constitucional a la obligación de perseguir fines sociales, el necesario apoyo constitucional para establecer autolímites a su posterior actividad, en base a considerar la infracción de la ley de plan como un síntoma de exceso de poder en el legislador, a juzgar por la Corte Constitucional (37). El control debería basarse más "en la regularidad de la actividad, eso es, el iter lógico de formación de la actividad", que no en la propia adecuación a los fines sociales, y, en todo caso, no podría entrar en la valoración interna de las opciones del legislador. "La ley de plan, -se dice- además de precisar y concretar los "fines sociales", determina, en vía general, y sobre la base de una precisa "representación de la realidad económico-social", los instrumentos y medios, entre los varios posibles, que el legislador considera más adecuados para la consecución de los fines. Dada la presunción de legitimidad que presenta la ley de plan, debe presumirse la efectiva idoneidad de los instrumentos previstos por ésta para la concre-

ción de los fines sociales; por lo tanto, si en la ulterior actividad legislativa las previsiones y las directrices del plan no son respetadas se debe presumir que la actividad legislativa en materia económica se ha desviado de los fines sociales que tiene la obligación de perseguir o que, por lo menos, las normas emanadas no son adecuadas para dirigir y coordinar las actividades económicas a fines sociales" (38). Se trata, no obstante, de un síntoma. El contenido típico de la ley de plan está constituido por directrices, normas obligatorias finalizadas. La presunción de desviación de poder puede superarse a través de la motivación de las medidas adoptadas. Con ello se obtiene que, a través de la motivación pueda indicarse el real cumplimiento de las orientaciones, más allá de una aparente incompatibilidad, o bien se justifique una modificación del plan, en la que la necesidad de una motivación obliga a una consciente valoración de la realidad económica. En todo caso, el Parlamento puede conseguir hacer prevalecer sus opciones, aún si la Corte hubiera declarado la ilegitimidad de alguna ley, mediante la reprobación, en la que estaría ya presente una consciente voluntad de modificación. En definitiva "cuálquier ley en materia económico-social debe tener presente el plan, no pudiendo apartarse del mismo sino por "plausibles motivos" resultantes de una expresa motivación (39).

Pasando a examinar concretamente como a nivel formal se ha acogido la preeminencia material del plan global en los Estatutos de las regiones ordinarias, hay que hacer referencia a los de las regiones Piamonte, Veneto y Toscana.

En el Estatuto del Piamonte se dispone, que "las leyes y los actos de la Región que supongan inversión deben ser coherentes con las líneas fundamentales del programa plurianual" (artículo 74, 3).

En el Estatuto del Piamonte (art. 22) y del Veneto (art. 61, 2) se establecen comisiones específicas del Consejo Regional en materia de planificación a las que compete examinar, en sede consultiva, los proyectos de ley que signifiquen compromiso de gasto a cargo del presupuesto, a fin de valorar la coherencia con el programa plurianual de actividades y de gastos y con el presupuesto, señalando eventualmente exigencias de adaptación del programa, en el primer caso, y ser oída sobre todos los proyectos de ley para permitirle verificar su conformidad con la planificación regional, en el momento en que los proyectos sean sometidos a examen de la Comisión competente por la materia", en el segundo.

Con referencia a estas normas estatutarias hay que poner de relieve la preocupación sobre la cuestión de las finanzas públicas que se expresa en su formulación: el precepto de Estatuto del Veneto está sistemáticamente integrado en el título sobre el presupuesto; las normas del Estatuto piamontés se refieren al programa de actividades y gastos, que ha de ser la radiografía financiera de la planificación regional.

Con un objetivo similar, pero a través de un procedimiento distinto, el Estatuto de la Región Toscana contempla también el problema de la estabilidad y coherencia de la planificación. En efecto el art. 50 prevé que "el Reglamento del Consejo Regional establezca procedimientos particulares para el examen, la aprobación y la modificación del programa regional de desarrollo económico, del plan plurianual de gastos y de los planes de intervención sectorial". En realidad, esta norma constituye un procedimiento de autolimitación del Consejo Regional que limitaría las posibilidades de abrogación tácita total o parcial del plan (40).

Sin embargo, a este respecto deben señalarse las incertidumbres que pueden derivar "del hecho que la agravación de los procedimientos de paorbación está prevista sólo indirectamente por el Estatuto, en cuanto debe ser específicamente dispuesto en sede reglamentaria" (41). En todo caso, con ello se conseguiría una mayor resistencia pasiva de la planificación económica, pero no se haría posible directamente la imposición de las directrices del plan.

En cuanto a la institución de comisiones puede afirmarse que no significan un cambio de la posición del plan en el sistema de fuentes. Como se ha puesto de relieve, sustancialmente se resuelve en la institucionalización de un control político- por parte de la Comisión y por tanto del Consejo- de carácter preventivo. De esta forma no se dispone ningún vínculo jurídico en cuanto al Consejo es siempre libre no sólo de modificar el plan sino también de vaciarlo con concretas disposiciones legislativas. "Ahora bien en cuanto con esta precisión estatutaria, se garantiza que cualquier modificación del plan no se realice fortuitamente sino que sea fruto de una precisa opción, sobre la base de un exacto conocimiento de los efectos que la ley propuesta pueda desarrollar, en relación con la actuación del programa, y no se cristalizan las indicaciones programáticas atribuyéndoles una particular dureza, controlable por el juez de la legitimidad constitucional, con la consecuencia de hacer escasamente dúctil la gestión del plan" (42), se acoge una línea coherente con el planteamiento general sobre el valor y la operatividad de la ley del plan como ley de dirección política en el ámbito de la planificación económica. Finalmente con respecto al precepto del Estatuto piemontés en que se establece la necesaria coherencia de la actividad de la región con el plan, se ha afirmado con este medio "presumiblemente se haya querido asegurar al plan una posición particular

en el sistema de fuentes regionales. La ley regional que no se conforma al plan viola directamente el Estatuto, lo que se resuelve en una lesión del mismo art. 123 de la Constitución" (43). Aunque ciertamente el mismo autor citado pone de manifiesto las no pequeñas **dificultades** que pueden surgir para admitir una conclusión de este tipo, conviene insistir en que, en realidad deberá recurrirse a las **líneas generales** que derivan de la consideración de ley del plan como ley de dirección.

En cuanto a la actividad **administrativa** de la región, su finalización con respecto a la planificación económica dada la forma legislativa que ésta revista, no presenta otros problemas que los que derivan de la **efectividad** del principio de legalidad de la acción administrativa asegurada además por los controles de legitimidad a que están sujetos los actos administrativos regionales.

### 8. - Plan regional y presupuesto

Es ya un lugar común la afirmación de la necesidad de que entre plan económico y presupuesto exista una adecuada coherencia. La misma función que ha desempeñado, en general, el presupuesto con una tácita planificación del gasto público puede facilitar el establecimiento de esta relación con la planificación económica. Obviamente al señalar esta relación no se olvida la diferencia de objetivos de ambos, de forma que no es posible admitir una sustitución del plan económico por el presupuesto (44). Como se ha indicado con respecto a las regiones, más bien parece que pueda hablarse del presupuesto como uno de los instrumentos de actuación del plan regional, "al menos para los aspectos relativo a intervenciones consistentes en inversiones por parte de la región" (45).

Esta preocupación por la conexión del plan económico y del presupuesto aparece recogido en los Estatutos de las regiones ordinarias (46) en una doble orientación: como medio de control de la actuación del plan económico y como propio instrumento de actuación del mismo. Por lo demás, los Estatutos reflejan el debate sobre la gestión del gasto público que se ha desarrollado en el momento de la Constitución de las regiones ordinarias (47). A este respecto, citaremos los puntos más destacados en que se han concretado estas orientaciones, en el bien entendido que no todos los Estatutos han reflejado con igual intensidad las tendencias a las que nos hemos referido.

En la mayoría de Estatutos se prevé un plan plurianual de gastos. Se ha hecho ya referencia a este documento. Generalmente, no constituye sólo una precision de gastos, sino que planifica también la

actividad de tal forma que puede convertirse en el engarce entre el plan y el presupuesto. Con el primero coincide con el período de tiempo a que las previsiones se refieren, con el segundo se conecta a través de la integración del propio lenguaje presupuestario (48). A través del plan plurianual de gastos, el presupuesto puede actuar como instrumento de realización del plan. Esta funcionalización del presupuesto respecto de las necesidades de realización del programa se concreta en el propio contenido del mismo: "El presupuesto pone en evidencia los costes y los resultados financieros previstos para cada servicio, plan o proyecto de la Región, en relación a los objetivos y a las prescripciones del plan económico regional" (49). Consecuentemente, la Junta regional al presentar el presupuesto regionalante el Consejo Regional para su aprobación, debe acompañarlo de una relación en la que se ilustre la relación entre las previsiones del presupuesto y la actuación del plan económico regional, entendiendo, claro está, con esta expresión el conjunto de documentos de que se compone la planificación económica.

Igualmente, la generalidad de los Estatutos prevén que, conjuntamente con las cuentas generales del ejercicio, la Junta presente una relación sobre el estado de actuación del plan económico regional, de los planes sectoriales, y de los concretos proyectos referentes a servicios y obras de la Región (50). Con ello el Consejo puede controlar la actuación del plan económico de forma que no existan soluciones de continuidad entre presupuesto y plan. Por lo demás, el conocimiento que con ello se obtiene puede servir a un doble objetivo: el indicado de control de la realización del plan, y además el de posibilitar adaptaciones o modificaciones del plan, tanto por los inconvenientes surgidos en su actuación, como por las variaciones coyunturales de la economía regional o por los cambios básicos realizados en política económica nacional.

9. - Procedimiento de planificación regional y estructuras organizativas de la región.

En este apartado nos proponemos examinar los diversos aspectos del proceso de formación y aprobación de los planes económico regionales, especialmente los de las regiones de estatuto ordinario, de acuerdo con las indicaciones que deriven de los Estatutos de las mismas.

Una lectura global de los Estatutos regionales pone de relieve inmediatamente que el principio de la participación constituye al punto focal de la organización y actividad regionales, especial y concretamente por la que se refiere a la planificación económica. La participación ocupa un papel protagonista en la ordenación de la región, de forma que con su formulación -como hemos dicho- quiere plantearse una alternativa a la configuración tradicional de la acción pública (51). Evidentemente, se trata de una opción organizativa de naturaleza exquisitamente política, pero, por esto mismo, los efectos de la misma se manifiestan en la entera actividad de la región. Si se tiene en cuenta que los Estatutos consideran a la planificación como el método de la acción regional, es lógico concluir que precisamente en este ámbito es donde tal principio encuentra plena actuación de forma que caracteriza en cierto sentido a la propia actividad regional de planificación. Los Estatutos contemplan "una planificación que, además de ser un hecho técnico es también un proyecto de transformación de la ordenación social, pero... este proyecto [en la orientación estatutaria] no puede llevarse a cabo con la acción no contaminada de los órganos de la planificación, sino que necesita de la autónoma aportación de las organi

zaciones sociales" (52).

Es preciso destacar como la participación en la planificación económica regional supone la articulación de la presencia de las fuerzas sociales a un doble nivel. Por una parte, en la propia instancia regional, pero, por otra, a través de esta participación en las decisiones regionales, en la planificación económica general. Es, pues, a través de la intervención en la planificación regional, como se regula la presencia de las entidades locales en la instancia estatal de la planificación, y, en general, como se integra a estas entidades en el proceso global de planificación económica.

En cuanto a los sujetos a cuyo favor se actúa al principio de participación, la generalidad de los Estatutos se refieren a las entidades locales, por una parte, y a las organizaciones sindicales y otras formaciones sociales, por otra. A esta puntualización conviene añadir que en los Estatutos de algunas regiones se prevé la creación de nuevos organismos territoriales, de ámbito infrarregional (53), sin eliminar ni los municipios, ni las provincias, cuya existencia está reconocida en la Constitución, que tienen como finalidad -entre otras- participar en la elaboración de los planes regionales. La función que pueden desempeñar estos nuevos organismos en el proceso de planificación económica es especialmente relevante en cuanto coadyuvan a superar las insuficiencias de los municipios pequeños, y aún medios, que no poseen los medios técnicos adecuados para asegurar que una inserción en el citado proceso no sea nominal.

Ahora bien, sabe plantearse a nivel de principio, desde el actual desarrollo legislativo, como se regula la participación de los en-

tes locales. En este orden de consideraciones, pueden recordarse aquí la distinción entre la presencia-participación y la presencia-intervención, y, en este sentido, establecer una relación de la primera con el papel reservado a los entes locales en el proceso de planificación económico regional y de la segunda con el correspondiente a las organizaciones sindicales y otras formaciones sociales. Y ello porque se parte precisamente de la convicción sobre la diferencia esencial de naturaleza entre unos y otros sujetos infrarregionales. En un caso se trata de entes públicos de carácter general, dotados de autonomía política o política-administrativa que ostentan **poderes** y funciones públicas, mientras que en los otros casos se trata de representación de intereses normalmente sectoriales. Contribuye también a diferenciar ambos tipos de participación la **relevancia genérica** que los entes locales tienen en el desarrollo global de la acción regional en virtud del artículo 118 de la Constitución. Por otra parte, en la casi totalidad de los Estatutos se refleja esta diferencia entre ambos tipos de participación en forma explícita. Así, mientras se habla de "concursos" de los entes locales para la formulación del plan, a la participación de las demás organizaciones sociales se califica su participación como "autónoma aportación" (54). En realidad, la normación estatutaria se detiene en estos enunciados remitiendo a una específica ley regional la regulación del procedimiento de planificación (55). No obstante, en cuanto a la forma en que ha de articularse la participación de los entes locales y de las organizaciones sindicales, pueden señalarse las distintas técnicas de participación previstas genéricamente en los Estatutos. También podemos citar los medios descritos en relación con la participación de la región en la planificación económica nacional: algunos de ellos están expresamente contemplados en los Estatutos aún sin referirlos de forma específica al tema que estamos tratando.

Un último acento sobre el principio de la participación, en cuanto criterio central para definir las características del proceso de planificación económica regional, consiste en señalar que la validez de las normas concretas sobre participación y planificación -caso distinto de las normas estatutarias de características programáticas-, radica precisamente en la valoración que la doctrina ha propuesto acerca de la organización administrativa y la actividad colegada a la misma (56). "La disciplina del procedimiento y la del plan, en cuanto relación entre varios órganos y sujetos públicos, pueden ser observadas, tanto desde el punto de vista de la actividad, como del de la organización, representando uno y otro, dos aspectos de la misma realidad" (57).

Por lo que se refiere a las estructuras organizativas de la planificación económica existe casi un vacío en las normas estatutarias. Esta ignorancia de la dimensión organizativa de la planificación no deja de ser significativa: "el hecho de que en general no se haya sentido la necesidad de afrontar estos problemas en la fase de elaboración de los Estatutos, en el momento en que colocaba a la planificación como momento fundamental de la actividad regional, hace surgir no pocas dudas sobre la real existencia de una precisa voluntad de traducir las numerosas y vagas normas de principios en institutos concretamente operantes" (58). Solamente se ha previsto la Constitución de órganos de carácter auxiliar, con funciones de estudio e investigación. Naturalmente la regulación detallada de estos organismos se remite a la correspondiente ley regional, si bien en algún Estatuto se anuncia a tal fin una adecuada actuación del principio de participación (59).

Resta por examinar los que convencionalmente podrían llamarse aspectos interiores del procedimiento, eso es, las característi-

cas de la elaboración y aprobación del plan en el seno de los propios órganos regionales.

Ante todo, es preciso poner de relieve como en las posiciones de los supremos órganos regionales, respecto a la tramitación del plan, se reflejan las opciones realizadas a nivel global sobre ordenación de las relaciones de dichos órganos, tema que ha sido objeto de gran atención por la doctrina y en el que se centró una parte sustancial del debate estatutario y que naturalmente no puede tratarse en estas páginas (60).

Una primera opción a plantear consiste en conocer si la discusión del plan se realiza en uno o más momentos. En el primer caso la intervención del Consejo Regional se realiza respecto a una redacción acabada del plan. En el segundo caso el proceso se divide en dos fases: determinación de las orientaciones de la planificación y redacción del plan propiamente dicho, articulándose en ambas fases las intervenciones del Consejo regional. Parece que en este segundo caso, la participación de los entes locales y organizaciones sociales debería también articularse en ambos momentos. Por lo demás, la separación en dos fases coincide con el esquema de procedimientos de planificación inserto en el proyecto de ley estatal al que en su momento se hizo referencia. La mayoría de Estatutos se acogen al sistema de la doble fase (61), opción coherente con el planteamiento general de la acción regional. Se alude con ello a la valoración de la actividad de dirección política y político-administrativo que se residencia en el Consejo Regional, al que, por otra parte quiere asegurarse una posibilidad de decisión no condicionada por la tecnocracia o burocracia del propio ente. No obstante, aún en las regiones cuyo Estatuto no prevé estas dos fases es

perfectamente posible que al regularse, en forma definitiva, los procedimientos de la planificación económica se establezca, e incluso puede considerarse necesario para articular el principio de participación, que la función de dirección corresponde al Consejo Regional.

#### **10. - Contenido de la planificación regional**

Generalmente se comprende en el estudio del contenido de la planificación económica la consideración de los diversos extremos comprendidos en los planes. La misma Constitución italiana, al regular la intervención pública en la economía, señala en el tercer párrafo el contenido de la planificación: "la ley determina los programas y controles para dirigir y coordinar las actividades económicas públicas y privadas a fines sociales".

Los planes han de contener, pues, identificaciones de fines sociales, programas y controles. A un nivel más global, puede decirse que la ley señala directrices, objetivos, medidas, orientaciones que constituyen una política económica general o políticas económicas. Naturalmente el contenido de los planes puede ser diverso según las propias características y según sean de tipo global o sectorial.

Por lo que se refiere a la individualización de los fines sociales y, en general, al contenido de la planificación, en principio, el planteamiento con respecto a la planificación regional no ha de ser diverso del realizado en relación con la planificación estatal. Por tanto, aquí examinaremos solamente a algunos aspectos especialmen-

te relacionados con la planificación sectorial de la región, eso es; los planes directamente operativos.

Debe señalarse de entrada una distinción esencial. El carácter limitado de las competencias materiales de la región no conlleva la consecuencia de una limitación de las técnicas jurídicas de reglamentación de dichas materias. Son dos conceptos distintos. Como ya se puso de relieve, el desorden en la atribución de las competencias en la Constitución y los diversos Estatutos especiales y una determinada línea jurisprudencial han originado ambigüedades al respecto. Sin embargo, la actuación de un ámbito limitado de competencia significa la inexistencia de posibilidades de intervención fuera del mismo, pero significa también la existencia de la amplia gama de posibilidades de intervención propias de un ente al que además la Constitución configura como "ente autónomo con propios poderes y funciones" que sólo pueden ser limitadas por límites constitucionalmente previstos y en el sentido de éstos. No se insiste en esta cuestión que ya hemos tratado.

Coherentemente con el planteamiento realizado, en el plano teórico todos los medios jurídicos de que se sirve el Estado pueden ser utilizados por el ente regional. Sin embargo conviene precisar algunas cuestiones :

- a) Es preciso recordar, en primer lugar la tendencia prevalente en la doctrina, la jurisprudencia sobre la inadmisibilidad de normas regionales reguladoras de relaciones de derecho privado.
- b) La planificación se actúa también a través de medidas de tipo fiscal. Lógicamente por lo que se refiere a la región el al-

cance de este instrumento ha de ser sin duda reducido, en virtud de la formulación constitucional de la autonomía financiera y, sobre todo, de su regulación en la ley financiera de 1970, o en las normas concordantes de las regiones de Estatuto especial.

La referencia que se ha hecho en varias ocasiones al sistema financiero de las regiones nos excusen de tratar aquí extensamente este tema (62). Es preciso concretar algún punto. Esencialmente, estas medidas de tipo fiscal consisten en la orientación de la imposición tributaria, disponiendo exenciones, desgravaciones, etc. Ahora bien, en la ordenación financiera de las regiones ordinarias los tributos propios de la región, - los únicos ingresos en los que es posible configurar alguna forma de autonomía tributaria - representan una parte muy reducida del total de los ingresos regionales. Esta es una limitación real, eso es, del alcance operativo o factíco de este posible instrumento de planificación. No obstante, hay que añadir una segunda limitación contenida en la misma regulación de estos ingresos fiscales de la región. El artículo 119 de la Constitución dispone que la ley estatal de coordinación de las finanzas regionales atribuye a la misma tributos propios. La ley de 1970 ha atribuido estos tributos propios, pero además ha establecido una regulación -no sólo de principio- que deja reducidos márgenes a las decisiones autónomas de la región.

- c) En cuanto a las técnicas administrativas a través de las cuales se concreta la acción y que son medios para una instrumentación de la planificación económica, se ha discutido la

admisibilidad de los procedimientos aleatorios a cargo de la Región. Lógicamente, tanto este aspecto, como en general, la problemática sobre las técnicas jurídico-administrativas que la región puede utilizar en el marco de la planificación económica debe situarse en la perspectiva trazada al estudiar en la primera parte de este trabajo las funciones administrativas institucionales de la región.

En concreto, examinando algunas cuestiones específicas, se ha mantenido que las regiones ordinarias no tienen competencia en materia de expropiación forzosa, lo que es indudablemente cierto y se comprueba con la simple lectura de las normas correspondientes. Pero además se ha mantenido también que las regiones de estatuto ordinario no pueden llevar a cabo ni siquiera actos del procedimiento administrativo de expropiación forzosa (63). Sin embargo, esta afirmación no es admisible si se tienen en cuenta las observaciones realizadas sobre la distinción entre materia de competencia y técnica jurídica de intervención. Aunque si bien es verdad de que en algunas regiones de Estatuto especial se menciona entre materias de competencia legislativas la expropiación por utilidad pública, y ello significa que en estas regiones sería posible establecer una regulación completa y particular del instituto expropiatorio, a la no existencia de esta posibilidad en otras regiones no puede atribuirse otro significado, ya que para todas las regiones, en general, la expropiación es esencialmente uno de los medios de la actividad administrativa, un instrumento general de la actividad jurídica y de ahí utilizable también por las regiones que no tienen tal propósito una específica competencia legislativa, claro está, de

acuerdo con la disciplina general de la misma.

Acerca de las demás técnicas administrativas señalemos simplemente que en los Estatutos de las regiones ordinarias las referencias a los instrumentos de actuación de la planificación económica son escasas, concretándose en la actividad de gestión directa a través de entes pararregionales o participaciones regionales.

Cuanto se ha dicho hasta ahora permite concluir que los medios de que la región puede valerse para la disposición de la planificación económica se reducen, si se admiten las limitaciones examinadas acerca de la legislación de derecho privado y de autonomía financiera, a las técnicas administrativas de intervención de la economía.

Un último punto, relacionado, en cierto sentido, con los instrumentos de la planificación económica de la región, es el de las posibilidades de coordinación de las actividades de los entes locales en las materias de competencia común. En este sentido, y sin dejar de poner de relieve la necesidad de salvaguardar la autonomía de los entes locales, "es necesario extraer las necesarias consecuencias de la construcción de un sistema de planificación en el que la coordinación de las actividades a varios niveles se instituye como un instrumento esencial de actuación de un proyecto de planificación" (64). La cuestión presenta perspectivas varias. En determinadas materias, el ente regional tiene atribuida competencia legislativa, mientras a los entes locales les corresponde la competencia administrativa. En

las demás materias de competencia regional, si bien las funciones administrativas corresponden como titular al ente regional, de acuerdo con el art. 118, 3 de la Constitución -principio ampliamente acogido en los Estatutos de las regiones ordinarias- la Región ejercita normalmente sus funciones administrativas delegándolas a los entes locales, o valiéndose de sus organizaciones (65). En el establecimiento de estas modalidades de ejercicio de las funciones delegadas, concretamente en la previsión de actividades de dirección y coordinación del ente regional respecto de los entes delegados puede procederse a una adaptación del ejercicio de las funciones administrativas a las disposiciones de la planificación económica.

Por lo que se refiere a las funciones institucionales de los entes autónomos locales, el nivel unitario puede manifestarse en las leyes del Estado y en las de la región, y no puede en cambio, traducirse en actos administrativos de dirección. De ello deriva que en el ejercicio de la actividad administrativa, el instrumento para conseguir objetivos unitarios deberá ser el del acuerdo o del concierto u otras formas de colaboración (66).

Examinando más concretamente la incidencia de la planificación económica en las funciones propias de los entes locales, conviene distinguir el supuesto general al que acabamos de referirnos del supuesto más concreto de las planificaciones del sector en los ámbitos de materia en los que existe un reparto de competencia entre entes de diversos niveles, de forma que las decisiones del ente regional condiciona las opciones

nes de los entes locales. Así por ejemplo, en materia urbanística las determinaciones del plan regional limita "y orienta" las propias decisiones de los entes locales inferiores. Ahora bien, conviene insistir en el factor generador de esta interacción: la regulación constitucional de las competencias en forma repartida que ha dado origen a un ordenamiento sectorial en el que la posición de los diversos entes se define en función de las características del propio ordenamiento.

Sin embargo, fuera de estos casos sectoriales, la posibilidad de que la planificación económica vincule la actividad de los entes locales es limitada al ámbito de las materias de competencia legislativa regional, sin que pueda establecerse tal vinculabilidad en relación con materias en las que la región no dispone de propia competencia legislativa. Ello evidentemente no es óbice para disponer formas oblicuas de coordinación de las actividades institucionales de los entes locales respecto a las cuales el plan regional de desarrollo puede constituir el cuadro de referencia que despliegue su influencia principalmente a través de medios financieros (67).

NOTAS

1. - GASPARINI Problemi, p. 102
2. - Así, MELONCELLI I rapporti tra stato e regione in tema de programmazione economica, en Dir. dell' eco. 1969 p. 399 ss.
3. - PREDIERI Planificación, p. 379-381, aunque luego parece haber cambiado de criterio; SPAGNA MUSSO Limiti, p. 24; PESCATORE Storia, p. 369-70.
4. - Para una refutación más extensa de la argumentación que considera la planificación económica global como una materia y no como un método, vid. igualmente nota 1 del capítulo octavo.
5. - SICA Programmazione, p. 438 ss. MARONCIU Articolazione, p. 625 ss. También la Corte Constitucional ha planteado la cuestión de la planificación regional en este sentido en algunas sentencias vid. la núm. 12 de 1963.
6. - Vid. el epígrafe correspondiente a la reserva de ley en el capítulo tercero y especialmente al epígrafe tercero del capítulo octavo.
7. - Vid., capítulo segundo.
8. - PREDIERI Planificación, p. 109-110

9. - MERLINI op. cit. p. 423.

10. - MARTINES Indirizzo politico, voz en Enc. Dir. cit.

11. - A. A. V. V. Comento, p. 278. También en este sentido : MERLINI op. cit. \*19 ss. y 437.; GASPARINI op. cit. p. 101; SALVIA-TERESI Programmazione, p. 308-9 ; TUCCARI Programmazione, p. 64.

12. - MERLINI Le procedure p. 1468. 71

13. - Vid. notas 10 a 13 capítulo anterior.

14. - MERLINI Programmazione p. 422-413.

15. - Vid. capítulo noveno.

16. - PERICU La programmazione, p. 1356.

17. - AMATO La programmazione como metodo dell'azione regionale  
R. T. D. P. 1971 p. 413.

18. - Con diversos nombres en la casi totalidad de los Estatutos aparece la previsión de un programa regional de desarrollo económico : art. 4, 3 Est. Em-Ro.; art. 16, 2 Est. Um.; art. 67, 3 Est. Li.; art. 74, 1 Est. Pis.; art. 3 Est. Pug.; art. 65, 2 Est. Es.; art. 44 Est. Lac.; art. 5 Est. Tos.

19. - SERRANI Comento della statuto Regione Marche, Milán 1972 "La planificación regional será global : afectará to-

todos los aspectos y todos los intereses de la sociedad regional más allá y prescindiendo de cuáles es el límite de competencias. También en este aspecto pues se evidencia aquella no contenible posición de las nuevas estructuras regionales de ponerse, respecto al Estado, como representantes de todas las instancias de la sociedad regional". I.E.-VI op. cit. texto ciclostilado: "Un sustancia los estatutos imponen a las autoridades regionales la expresión de un plan global de desarrollo". Explícitamente se cita la globalidad del plan en el art. 65, 2 Est. Cem. y en el art. 44, Est. Lec. Implicitamente, pero en forma clara, en el art. 51 del Est. Tos., que distingue entre plan regional de desarrollo económico y planes de intervención sectorial.

20.- PERICU op. cit. p. 1357.

21.- BASSANINI L'attuazione, p. 27 y 212; CHIARELLI Osservazioni, p. 499; CUOCOLO La legge-cornice, p. 133; PALADIN Programmazione, p. 137; PREDIERI Competenza delle Regioni in materia di pianificazione economica en "La Regione e el goberne locale" Milán 1965 p. 223 ss.; ROVERSI-MONACO, Commento Statuto Regione Emilia-Romagna, Milán 1972 p. 24-5; ANDREANI Aspetti giuridici, p. 213.

22.- Un estudio detallado del carácter intersectorial de los planes económicos que pueden elaborar las diferentes regiones de autonomía especial, en PREDIERI Competenza delle regioni, p. 229 ss. También, Pianificazioni, p. 386.

23. - PALADIN Programmazione, p. 154. Con ello, este A. rectificaba la diversa opinión contenido en el anterior Comento dello Statuto della Regione Friuli Venezia-Giulia Udine 1964 p. 43.
24. - Sin embargo, en algún caso, por ejemplo, el Estatuto de Región Veneta la inconcrección es prácticamente total al remitir a la ley regional la completa definición de los diferentes planes.
25. - Art. 67 Est. Región ligur.; art. 74 Est. Piamonte.
26. - Art. 39, 2 Est. Marche. Art. 67 Est. Campania. Art. 75 Est. Piamonte.
27. - Art. 75. Est. Piamonte.
28. - Art. 49. Est. Toscana. Art. 73 Est. Liguria. Art. 74, 2 Est. Piamonte. Art. 42 Est. Marche. Art. 63 Est. Abruzzo. Art. 16, 3 Est. Umbría.
29. - A. A. V. V. Comento Statuto Toscana, p. 279 "La función del plan plurianual de gasto es de operar como anillo de enlace entre el programa, "con el que está temporalmente coordinado", el presupuesto anual y los planes sectoriales concretos; precisan los "objetivos" y las "prioridades" de la actividad regional y realizan un reparto, aunque sea en líneas generales, del gasto entre los varios ejercicios comprendidos en el curso del programa; aunque la terminología adoptada haga exclusiva referencia al perfil financiero, el instrumento en examen es, al mismo tiempo, un plan de actividad

y un plan de gastos". Así, art. 74, 2 Est. Piamonte.

30. - Pueden citarse a este respecto, art. 9 del Est. Marche; Art. 9 Est. Abruzzo. Art. 3 Est. Puglia; Art. 17 Est. ~~U~~tria; y especialmente el Art. 52 de Est. Liguria, cuya interpretación ofrece no poca complejidad.
31. - A. A. V. V. Commento Statuto Toscana p. 277.
32. - SERRANI Commento dello Statuto della regione Marche p. 58.
33. - Vid Capítulo octavo. Específicamente, con referencia a los preceptos de los Estatutos regionales, aunque en forma implícita, ROVERSI-MONACO, Commento cit. p. 28.
34. - MORTATI "La leggi provvedimento", p. 35 Nota 46.
35. - BARBERA "Leggi di piano," p. 9 Nota 5.
36. - PREDIERA Pianificazione p. 344, 349 y especialmente 348; Aspetti giuridici, p. 45 (texto y nota). También CASSESE Organe, Verfahren, und Instrumente der Planning en KAISER J. M. Planning, Recht und Politik der Planning in Wirtschaft und Gesellschaft vol II. Baden-Baden 1966 p. 222. En contra, entre otros POTOTSCHNIG I pubblici p. 132; BACHELET. Leggi o superleggi di incentivazione ? en Grur. cost. 1965 p. 593.
37. - BARBERA Leggi di piano, p. 47 y 51. La admisión del exceso de poder como vicio de legitimidad de las leyes y su apre

ciación por el Tribunal Constitucional es tema ampliamente discutido en la doctrina italiana. Un resumen completo del estado de la cuestión en BARBERA op. cit. p. 64 ss. nota 49.

38. - BARBERA ult. op cit. 64-5 y 71.

39. - Ibidem p. 89

40. - Se acoge, pues, el planeamiento de LUCIFREDI en Nota giuridiche, p. 570.

41. - PERICU - La programmazione, p. 1366.

42. - Idem.

43. - Idem.

44. - PREDIERI - Planificazione, p. 450.

45. - VALENTINI - Spunti critici sul bilancio regionale, en "La Regione a il governo local" cit. p. 243 ss.

46. - BUSCEMA - Norma statutaria in materia di bilancio en "Atti XVII. Convegno. Prov. di Como" p. 270.

47. - PERICU - La programmazione, p. 1368.

48. - Por ejemplo, en el Estatuto de la Región Toscana artículo 49, se dispone : "La ley regional establece los criterios y las modalidades de elaboración y de actuación del plan plurianual de

gastos de la Región que, en relación al periodo de duración del plan regional de desarrollo, precisa los objetivos y las prioridades de la actividad regional y en línea de orientación, la distribución de los gastos entre los diversos ejercicios a que se refiere".

49. - En Lombardía art. 50, 5. Idénticamente art. 71 Estatuto Liguria. En términos similares art. 60 Estatuto Veneto, art. 65 Em. - Romagna.
50. - Vid. por ejemplo, Estatuto de la región Lombarda, art. 51, 3.
51. - PERICU - op. cit. Los "constituyentes" regionales han tenido interés sin embargo, en orillar cualquier posible confusión entre la instrumentación del principio de participación y un planteamiento corporativo. vid A.A.V.V. Commento Statuto della Regione Toscana. p. 488 s. s.
52. - AMATO - La programmazione, p. 416-417.
53. - art. 50 Est. Calabria, art. 39 Est. Marche, art. 75 Est. Piemonte, art. 65 Est. Campania. En algún supuesto art. 68 Est. Liguria se refiere simplemente a la posible asociación de los entes locales con objeto de participar en el programa regional.
54. - Art. 9 Est. Abruzzo; art. 7 Est. Basilicata; art. 55x Est. Calabria; art. 66 Est. Campania; art. 4 Est. Emilia-Romagna; art. 46 Est. Lacio; art. 58 Est. Liguria; art. 8 Est. Marche; art. 2 Est. Piamonte; art. 5, 2 Est. Toscana; art. 16, 2 Est. Umbria; art. 5, 3 Est. Veneto. Con respecto al tema contemplado en estos preceptos, ROVERSI-MONACO Commento

lo, p. 27, considerando específicamente el art. 4 del Estatuto de la región emiliana que, a este respecto, dispone: "La Región asegura el preeminente concurso de los entes locales y la autonomía aportación de las organizaciones sindicales..."; afirma: "De hecho, la función de los entes autónomos locales no puede ser asimilada a la de otras organizaciones o sujetos. Los entes locales no sólo son los institucionales u autónomos ejecutores de las operaciones políticas formuladas por las regiones..., sino que les afecta fuertemente la actividad de planificación que podrá constituir para ellos una ocasión para revalorizarse; o para resultar comprimidos; bajo este perfil la exigencia de participación en el plan regional se coloca al mismo nivel de la exigencia de participación de la Región en el plan nacional".

55. - En la región Friuli-Venezia Giulia, por ley regional núm. 95 de 10 de agosto de 1970, (que modifica la ley 17 de 1965 que crea un comité consultivo con representación de los entes locales) ha establecido Comités regionales consultivos compuestos exclusivamente de representantes de entes locales. En la región del Valle de Aosta la ley de regional número 10 de 18 de abril de 1967, sobre "Organos y procedimiento de la planificación regional" (modificada por la ley nº 4 de 21 de marzo de 1969) establece una comisión regional consultiva para la planificación entre cuyos miembros se hallan representantes de entes locales, junto con representaciones de otros diversos intereses regionales.
56. - Vid. NIGRO Studi sulla funziazione. BERTI - La Pubblica.
57. - SERRANTINO - Lo Statuto regionale nel sistema delle fonti.

Giur. Cost. 1971 p. 447.

58. - PERICU op. cit. p. 1361.

59. - Así, artículo 59 Estatuto Región Calabria. En general, prevén la creación de organismo de investigación y estudio, art. 5, 3, 51 y 57 Est. Toscana. art. 47 Estatuto Lacio; Art. 67 Estatuto Campania.

60. - Vid. per todo SERRANI, Momento constituyente, p. 600 s.s. ibi bibliografía.

61. - Art. 16 Est. Calabria; art. 20 Est. Campania; art. 6, 2 Est. Lombardía; art. 17 Est. Liguria; art. 21 Est. Marche; art. 27 Est. Puglia; art. 21 Est. Toscana; art. 8 Est. Veneto.

62. - Vid capítulos quinto y sexto.

63. - LANDI Sull'espreriazione per s.u. nell'ordenamento regionale R. T. D. P. 1952 p.

64. - ANDREANI - Aspetti giuridici, p. 215.

65. - ROVERSI-MONACO Commento, p. 151. "Precisamente porque existe una administración autónoma y una administración delegada de los entes locales, conviene reconocer que la actividad programática de las regiones debe tener en cuenta esta realidad y que si las exigencias de la planificación son unitarias, es completamente lógico y coherente con el sistema querido por el constituyente que éstas se actúan según módulos diversos según que los entes locales participen en su papel de

entes autónomos o de **entes delegados**. Las exigencias de la autonomía, la posibilidad de conciliación de las y otras reside en una exigencia de coordinación que, por lo demás puede y debe tener manifestaciones diversas".

66. - Ibidem - p. 151-152.

67. - DE SIERVO - I controlli sugli enti locali R. T. D. P. 1971 p. 1104. Respecto a la configuración de los medios financieros se cita como ejemplo la posibilidad de que la región haga uso de **sus atribuciones** en orden a repartir, sobre base regional, los **fondos para la cobertura** de los presupuestos locales deficitarios y a la posibilidad de individualizar parámetros de reparto, **integrativos** de los fijados a nivel nacional.

## CONCLUSIONES

1. - El estudio realizado en las páginas anteriores ha permitido po  
ner de relieve las características del llamado regionalismo po  
lítico. A través de las particularidades que configuran el ejem  
ple más claro de descentralización regional de nuestra área  
cultural se han concretado los aspectos esenciales de un pro  
yecto político regional que se presente como modelo alternati  
vo de la vía tecnocrática a las regiones. La consideración de  
las autonomías regionales de la Constitución de 1948 ha pues  
to de manifiesto el alcance y la significación del establecimiento  
de las regiones, no como meras circunscripciones de la acción  
estatal, sino como entidades autónomas, como organizaciones  
"con propios poderes y funciones" para decirlo con palabras  
del constituyente italiano.

La región italiana representa, en su contexto, una clara opción sobre los problemas de la organización del poder; se hace apli  
cación del principio pluralista. Si no fuera porque todos los da  
tos estudiados ratifican esta afirmación, bastaría citar el ator  
mentado proceso de actuación del ordenamiento regional común,  
en el que se expresan las contradicciones que normalmente  
acompañan a la introducción de nuevos criterios organizativos,  
para confirmar el carácter renovador de la región. Así pues,  
las regiones italianas afectan en profundidad, al menos poten  
cialmente, al tema de la gestión del poder, ofrecen una pers  
pectiva esencialmente política, de acuerdo con objetivos de

descentralización y democracia. De ahí que de las mismas pueda extraerse un modelo de regionalismo "auténtico".

- II. - El ordenamiento regional italiano aparece en unas precisas coordenadas históricas: el fin del régimen fascista. Este es un punto relevante por dos motivos: En el propio contexto italiano se presenta como una solución de continuidad de las estructuras organizativas del Estado Italiano. De ahí que el establecimiento de las autonomías regionales se inscriba en lugar preferente en la agenda de la Asamblea Constituyente. Ahora bien, en segundo lugar, y con valor general, puede decirse que el establecimiento de regiones autónomas tiene un valor de cambio, eso es, contribuye, en cuanto instancia para la aproximación de la sociedad civil al ejercicio del poder, a la configuración de una nueva etapa en la dinámica institucional y política.
- III. - La región italiana se presenta como una entidad autónoma con propios poderes.

En cuanto los fines de la actividad regional no están predeterminados, y por lo tanto corresponde a la propia región fijar las orientaciones a seguir, puede decirse que la región está dotada de autonomía política. Su acción puede seguir una dirección distinta y hasta opuesta a la postulada por el Estado. En este sentido, es extraordinariamente significativo que la Constitución haya atribuido a la región poderes legislativos cuyo ejercicio, en el marco constitucional, es, en principio, esencialmente libre en el fin. Por tanto, la potestad legislativa de la región constituye un presupuesto para la calificación de la autonomía regional como política, pero ésta no se

agota en una simple autonomía normativa. Va más allá. La configuración de la autonomía política es, de hecho, una superación del sentido parcial y reductor de la consideración de las regiones como entidades dotadas solamente de autonomía normativa. El poder de determinar una autónoma orientación, que constituye el elemento característico de la autonomía política, no se produce sólo por los cauces legislativos sino que se extiende a través de las diversas vías por las que la región desarrolla su actividad. Puede decirse, pues, que existen varias manifestaciones de la autonomía política de la región. Autonomía legislativa, autonomía estatutaria, autonomía financiera, autonomía administrativa son otros tantos enunciados instrumentales de la autonomía política que caracteriza a las regiones italianas. Mas aún, la propia y autónoma determinación de objetivos trasciende incluso la esfera regional por la vía de la actividad de participación en las tareas estatales.

Por otra parte, la autonomía regional está contemplada a nivel constitucional ya que en la Constitución radica su origen y en ella se establecen sus características. Asimismo, en los textos constitucionales se determinan los criterios para circunscribir el espacio en que ha de desarrollarse la actividad autónoma de las regiones: de esta forma, los límites de la autonomía regional se sitúan como el canal necesario para situar a la región en el marco del Estado Italiano. De esta garantía constitucional se deduce que el Estado como aparato central sólo puede condicionar o circunscribir la actividad regional a través de los medios o procedimientos previstos en la Constitución. Con independencia de estos instrumentos, la actividad estatal es ilegítima.

En otro orden de consideraciones, es preciso poner de relieve que el campo material en el que pueden intervenir las regiones italianas se ha delimitado sin recurrir al tradicional criterio del interés. En la Constitución de 1948 los sectores de competencia regional no están definidos generalmente sobre la base de deslindar aspectos de interés regional o estatal, sino que se considera que el cuidado de los intereses públicos relacionados con la materia en cuestión corresponden en su totalidad a la región. Se establece como principio general la superación del criterio de los círculos de interés. Sólo excepcionalmente, y en forma específica, se recurre a la dimensión del interés. Se prescinde, pues, casi completamente en la configuración del ámbito de competencia regional de un criterio que siempre ha hecho que los ámbitos de competencia de las entidades locales sean inciertos e inseguros.

Por otra parte, la atribución del poder de emanar normas legislativas a las regiones constituye el elemento más significativo de la ordenación de las regiones italianas, y del mismo derivan las consecuencias más importantes en orden a la configuración de las regiones y del Estado. Respecto a esto último, es suficiente señalar que la potestad legislativa de las regiones italianas supone la implantación de un pluralismo legislativo en el que se reconocen otros centros de producción normativa derivados de la Constitución y directamente subordinados a la misma. La ley regional, en cuanto a su valor y fuerza, se encuentra en una posición similar a la ley estatal en el sistema de fuentes del ordenamiento. Las diferencias estriban en el procedimiento, y sobre todo, en el hecho que la ley regional se encuentra circunscrita por los límites establecidos por la Constitución, límites que constituyen, ésta es su función primordial, el medio

para insertar las leyes regionales en el ordenamiento general.

Es también una manifestación de autonomía política de la región el poder atribuido a las regiones para darse un propio estatuto que regule sus estructuras organizativas. No obstante, los márgenes en que puede desarrollarse la autonomía estatutaria son relativamente reducidos porque la propia Constitución ordena los aspectos más importantes. Con todo, los Estatutos de las regiones ordinarias -no así los de las de autonomía particular que son leyes constitucionales, careciendo estas regiones de autonomía estatutaria- tienen un gran interés en cuanto completan la organización regional, y señalan la orientación general que las propias regiones manifiestan querer asumir.

La autonomía de una entidad local para ser real debe poseer la correspondiente base financiera. De ahí que la autonomía financiera aparezca como una manifestación de la autonomía política y como la imprescindible dimensión real de la misma. En este sentido, debe valorarse la previsión constitucional en orden a atribuir a las regiones ingresos propios es perfectamente coherente. Ahora bien, las posibilidades de la región en este aspecto están sujetas a su coordinación con las restantes finanzas públicas, punto del todo imprescindible dado el carácter de las economías actuales. Además, y a nivel más concreto, en una sociedad con profundos desequilibrios entre las diversas zonas de su territorio, la autonomía financiera de las regiones debe estar acompañada de las medidas idóneas para favorecer el desarrollo de las regiones deprimidas. En el caso italiano, los problemas del Mezzogiorno tienen una explícita mención en el propio precepto constitucional que regula la autonomía financiera.

Las **regiones** italianas ostentan también potestades administrativas. En el desempeño de sus funciones administrativas la **región** no se encuentra sujeta a **otras** intervenciones estatales que a aquéllas que se produzcan por la vía de los límites indicados por la Constitución. El ejercicio de estas funciones administrativas institucionales de la **región** se realiza normalmente a través de la delegación de su ejercicio a los **municipios**, **provincias** y otras entidades locales, sin que la **región** deba disponer los aparatos organizativos para tal fin. Se conforma, pues, una organización regional con cometidos de dirección y coordinación, que no precisa de nuevas estructuras burocráticas para la gestión concreta de su competencia administrativa. Esta particular forma de ejercicio de las potestades administrativas de la **región** no sólo se refleja en la configuración de sus estructuras organizativas, sino que también incide en las relaciones globales entre la **región** y las tradicionales entidades locales. Por lo demás, el **Estado**, puede delegar sus funciones administrativas en la **región**, ocupando ésta entonces una posición eventual que no puede confundirse en manera alguna con la que deriva de sus poderes administrativos institucionales.

IV. - La configuración de la autonomía regional realizada por la Constitución ha ido tomando cuerpo en la **realidad** de las instituciones a lo largo de un complejo proceso que ha afectado la misma **virtualidad** de las indicaciones constitucionales.

Las contradicciones que han acompañado a la implantación del ordenamiento regional tienen unos precisos presupuestos: la continuidad real -más allá de los propósitos renovadores- del **Estado centralista**, por una parte, y la innovación que represen

ta la introducción de las regiones, por otra. De hecho, en los propios textos constitucionales, como fruto además de las incertidumbres e indecisiones de los constituyentes, el esquema regional aparece afectado por incipientes e implícitas contradicciones: se señalan los límites de la autonomía regional, pero no se regulan suficientemente; se enuncia la autonomía financiera de las regiones, pero no se precisa concretamente su contenido. Estas quiebras más o menos aparentes de la autonomía de las regiones van a reflejarse con toda su crudeza en el momento en que las regiones se incorporen realmente al sistema organizativo del Estado italiano. Con mayor exactitud puede decirse que se reflejan ya antes, en la tardanza, en contra de concretas determinaciones de la Constitución, en instituir las regiones de estatuto ordinario. En todo caso, las orientaciones "antirregionalistas" de las fuerzas políticas dominantes y del mismo Tribunal Constitucional han llevado a cabo, en un contexto en el que, desde 1948 hasta 1970, la región ha sido un hecho episódico, al existir sólo las regiones de estatuto especial, una indudable transformación de la institución regional, valiéndose de las aparentes quiebras constitucionales, o incluso apartándose de los textos constitucionales.

La reciente y completa actuación del ordenamiento regional replantea el tema: el simple hecho de que al fin los enunciados constitucionales sean algo más que enunciados indica una perspectiva en la que el valor de innovación representado por las regiones puede oponerse con eficacia a la línea de continuidad del Estado centralista. La presencia generalizada de la región, que implica también un reforzamiento de la difícil posición mantenida durante estos años por las regiones de autonomía particular, puede hacer viable el proyecto de renovación institucional.

previsto en 1948 y superables, progresivamente, los obstáculos que se oponen al mismo.

V. - La autonomía política de las regiones italianas se extiende más allá del espacio regional reflejándose en la actividad del Estado a través de las vías previstas por la Constitución para hacer posible la participación regional en las tareas estatales. En este sentido, la facultad de las regiones de presentar proyectos de ley en el Parlamento, o su intervención en la elección del Presidente de la República son indicaciones claras, y constituyen un punto de partida que ha alcanzado ulteriores desarrollos como fruto de la dinámica institucional, estableciéndose una cada vez más constante relación entre los diversos centros-Estado y regiones- del ordenamiento. Estas funciones regionales de participación en la actividad general del Estado tienen una particular importancia en el contexto actual en el que es progresivamente más difícil establecer compartimientos estancos entre las entidades que actúan en el seno de una colectividad estatal. De ahí que la autonomía deba proyectarse hoy con mayor intensidad a través de estos canales de influencia sobre las decisiones generales. Actualmente puede decirse que la efectividad de la autonomía regional depende, en gran parte, de su capacidad de manifestarse previamente, interviniendo con el peso de sus características peculiares en la formulación y actuación de medidas generales. Las regiones italianas, sobre todo a partir de estos últimos tiempos, conceden una progresiva importancia a este planteamiento de la autonomía. De hecho, en él radica la misma posibilidad real de una autonomía regional.

VI. - La Constitución y los Estatutos especiales atribuyeron a las regiones una amplia esfera de competencia de carácter económico,

mayor en el caso de las regiones de estatuto especial, pero también relevante en el supuesto de la ~~la~~ autonomía común. La actividad desarrollada por las regiones ha puesto de relieve también una creciente intervención en los sectores económicos de su competencia, repitiendo así una tendencia general de las administraciones públicas actuales.

Refiriéndonos concretamente a las regiones de estatuto ordinario las posibilidades de una acción regional conformadora de la economía son significativas a pesar de no contar entre sus competencias la regulación de la actividad industrial o crediticia. Los sectores de la agricultura, del turismo, de mercados o de transportes atribuidos a la competencia regional constituyen aspectos sin duda significativos. Un elemento común que caracteriza el papel de las regiones reside en sus intervenciones relacionadas con el territorio. Las regiones italianas son competentes en materia de ordenación del territorio. Si además tenemos en cuenta que algunas de las restantes materias atribuidas a las mismas, como la agricultura, los mercados, los transportes o vialidad tienen una directa conexión con la intervención pública en el territorio, puede decirse que las regiones son auténticas protagonistas de las funciones de intervención en el mismo.

VII. - La perspectiva de la actividad regional en cuanto intervención en las decisiones generales, eso es, en clave democrática, tiene su más claro ejemplo en la planificación económica.

La posición de las regiones italianas en el tema de la planificación presenta dos facetas, por lo demás interdependientes. Por una parte, las regiones intervienen en los procedimientos

de planificación nacional en forma relevante. En este sentido, puede decirse que el consenso manifestado previamente es la mejor garantía de la efectiva operatividad del plan también en el ámbito de competencia de la región. Se trata de una participación como entidad autónoma, con propia valoración de objetivos y determinación de fines que condiciona la producción del plan a través de los instrumentos de colaboración y coordinación entre organizaciones públicas. La concordancia de orientaciones obtenida de esta forma afianza las vías constitucionales a través de las cuales el plan puede vincular la actividad regional, eso es, los límites de la autonomía regional y la coordinación de las finanzas públicas.

Por otra parte, las regiones desarrollan una propia actividad de planificación económica. Esta segunda faceta del tema de la planificación, que se sitúa en cierto sentido en el marco de los procedimientos generales de planificación, presenta varios aspectos. Las regiones llevan a cabo planes globales de desarrollo en los que se expresa la autónoma determinación de los objetivos relacionados con el territorio regional, objetivos cuya consecución concreta se instrumenta a través de la intervención regional en la planificación nacional y de los planes sectoriales o intersectoriales y de las medidas legislativas y administrativas adoptadas por las propias regiones en los sectores de su competencia. Estos planes regionales de carácter sectorial, en el ámbito de los fines y directrices señalados por el plan regional de desarrollo, suponen una directa intervención en las actividades económicas públicas y privadas a través de los diversos medios generalmente utilizados por las entidades públicas.

VIII. - En el panorama de las cuestiones planteadas actualmente sobre la estructura de las organizaciones estatales, el modelo que se desprende de las regiones italianas ofrece un interés general, no sólo por la forma como se concretan las características que generalmente se han atribuido al regionalismo político, sino también por las dificultades y contradicciones que han acompañado su progresiva implantación. Validez general que se desprende tanto de las orientaciones inscritas ya en los textos constitucionales, como de las perspectivas en que hoy se plantea la autonomía regional.

## BIBLIOGRAFIA

ACCURSO - RAGAZZINI - L'intervento dei Comuni in materia di  
transporti pubblici su strada nel quadro  
dell'ordinamento regionale en R. T. D. P.  
1971.

ALBI - La crisis del municipalismo, Madrid 1968.

AMATO - La sovranità popolare nell'ordinamento italiano en  
R. T. D. P. 1962.

- Nuove tendenze nella formazione degli atti governativi di indirizzo en R. T. D. P. 1970.
- Introduzione en "Via Italiana alle regioni I" Milán 1972.
- Il sindacato de costituzionalità sulla competenza legislativa dello stato e delle Regioni, Milan 1963.
- La programmazione come metodo dell'azione  
regionale en Convegno sobre "La regione nella fase costituente" marzo 1971. R. T. D. P.
- Rapporti fra norma primaria e secondaria (Aspetti problematici). Milán 1962.
- La programmazione e l'autonomie regionale en "Autonomia regionale. Esperienze e prospettive" Milán 1972.

- AMBROSINI - L'ordinamento regionale, Bolonia 1957.
- AMORTH - L'attività amministrativa delle Regioni en "Atti del I Convegno di Studi Regionali" Padua 1955.
- ANDREANI - Aspetti problematici della programmazione regionali in materia di agricoltura, turismo, assistenza sanitaria en "Regioni e organizzazione amministrativa" Firenze 1971.
- Aspetti giuridici della programmazione economica delle regioni en Rasse. Dir. Pubb. 1970.
- ANNESSI - Aspetti giuridici della disciplina dei interventi en Mezzogiorno, Milán, 1966.
- Nuove tendenze dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno en R. T. D. P. 1972.
- ANTONINI Le competenze regionali in materia di trasporti en "Esperienze Amministrative" 1969.
- AQUARONE - L'organizzazione dello stato totalitario, Turín 1965.
- ARATA - Appunti su programmazione, regioni e controlli en Dem. e Dir. 1964.
- ARFE - Il problema delle diversità e degli equilibri regionali nella cultura politica italiana dalla caduta della destra all'avvento del fascismo en "Gli equilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico". Milán 1962.

- ARIÑO - Descentralización y planificación, Madrid 1972.
- AZAOLA - La regionalización de España, Madrid 1972.
- BACHELET - Leggi o superleggi di incentivazione, en Giur. cost. 1965.
- Aspetti e problemi giuridici del "Piano di Rinascita" della Sardegna en "Atti III Corwegno di Studi giuridici regionali", Milán 1962.
- L'attività di coordinamento dell'amministrazione pubblica dell'economia, Milán 1957.
- Coordinamento en Enc. Dir. in vocem
- BALLADORE-PALLIERI - Diritto Costituzionale, Milán 1967.
- BARBERA - Legge di piano e sistema de fonti, Milán 1968
- Regioni e interesse nazionale, Milán 1973
- Legge - provvedimento, Milán 1968.
- BARILE - Relazione, en "Problemi delle statuto regionale" Florencia 1970.
- Il soggetto privato nella Costituzione Italiano, Padua 1953.

BARTHOLINI - I rapporti ha supremi organi regionali, Padua 1961.

- Interesse nazionali e competenza delle regioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, Padua 1967

BARTOLE - Brevi note sui limiti dell'autonomia delle Regioni en Giur. Cost. 1965.

- Supremazia e collaborazione nei rapporti tra stati e Regioni R. T. D. P. 1971.

- Contributi statali e autonomia regionale R. T. D. P. 1967.

- La competenza frazionaria come limite della competenza per materie en Giur. Cost. 1966.

- A proposito delle interferenze fra programmazione económica nazionale e competenza regionale, en Giur. Cost. 1970.

BASSANINI - Il trasferimento delle funzioni statali dalle Regioni, Roma 1972.

- Alcune Riflessioni sui problemi attuali delle regioni a statuto speciale e sui rapporti fra autonomia regionale e autonomia ordinaria en R. T. D. P. 1971.

- L'attuazione delle Regioni, Florencia 1970.

BASSANINI-ONIDA - Problemi di diritto regionale I, Gli statuti regionali di fronte al Parlamento, Milán 1971.

BASSANINI-TOMASI - Procedure della programmazione, poteri del Parlamento e competenze delle Regioni, en Relazione sociali, Milán 1969.

BENVENUTI - Risultati e prospettive dell'attività regionale en "Atti Primo Convegno Studi regionali", Psic., 1955

- Navegazione e porti lamati y Turismo e industria alberghinera en "Le Legge-cornice. Studi preliminari" I.S.A.P. Milán 1968.
- L'Ordinamento repubblicano IV, Venecia 1967.
- La funzione dell'autonomia regionale nello sviluppo del Mezzogiorno en "Vecchi e nuovi termini della questione mediterranea", Milán 1956.
- La regione como organismo tecnico en "La región e il governo locale" Milán 1965.

BERNARDINI - Ordinamento regionale e adattamento del diritto internazionale, en Giur. Cost. 1963.

BERTI - Trasformamenti di funzioni e trasformazioni funzionali : il Ministero di Turismo, en "Riforma regionale e organizzazione dei Ministeri", Milán 1971.

- Política del territorio e suelo di gobierno della regione en "La regione e il governo del territorio" Milán 1972.
  - Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale, Padua 1969.
  - Crisi e trasformazione dell'amministrazione locale, relación en ~~IV~~ Congreso italo-español de profesores de Derecho Administrativo, Taormina 1973
  - La Pubblica Amministrazione come organizzazione, Padua 1962.
  - Intervento en "Vía italiana alle Regioni" Milán 1972.
  - Autonomie locali intrarregionali ed esercizio delle funzione amministrative regionali R. T. D. P. 1971.
- BORSI - Le funzione del Comune italiano, en "Tratado di diritto amministrativo di Orlando".
- BOULOUIS - Essai sur la politique des subventions administratives, París 1951.
- BOURJOL - Región et administración regional, París 1970;
- Les institutions régionales de 1789 à nos jours, París, 1969.
- BOWIE-FRIEDRICH - Estudios sobre federalismo, Buenos Aires 1958.

- BRACHER - La seconda democrazia tedesca: sinistra e problemi en "La democrazia della società che cambia". Milán 1967.
- BRONNIART - La région en France, París 1971.
- BUSCEMA - Norme statutarie in materia di bilancio en "Atti XVII convegno ~~Studi Amministrativi~~" Varese 1971
- Limiti della potestá legislativa delle regioni nel quadro della programmazione nazionale e della coordinamento della finanza pubblica, en "Atti V Convegno Studi Regionali" Milán 1970.
- CAJOLI - Note sugli aspetti tipici dell'autonomia regionale en "Atti del Primo Convegno Studi Regionali".
- CALAMANDREI - La crisi della Giustizia en "La crisi del diritto", Padua 1953.
- Introduzione storica en "Comentario sistemático della Costituzione italiana", Florencia 1950.
- CAMPOS VENUTI - La administración del urbanismo, Barcelona 1971.
- CANTUCCI - La legislazione esclusiva della Regione Siciliana, R. T. D. P. 1953.
- CARABBA - L'intervento degli entes locali nella economia, Roma 1966.

- Problemi dell'articolazione regionale delle programmazione en Dem. e Dir. 1965.
- Mezzogiorno e Regioni en R. T. D. P. 1972.
- CARBONE - Regioni e statuto ordinario e diritto delle Comunità Europea en "Atti XVII Conv. Studi Amministrativi" Varenna 1971.
- Problemi della finanza regionale al momento del trasferimento delle funzioni, en "Via Italiana alle regioni". Milán 1972.
- CARBONIERI - Delle regione in Italia. Modena 1961.
- Il regionalismo italiano, en "Quaderni della Città di Milano", 1962.
- CARETTI - Programmazione urbanistica regionale en "Regioni e organizzazione amministrative". Florencia 1970.
- CARLASSARE - La promulgazione de gli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria en "La Regione e il governo locale" I, Milán 1965.
- Regolamenti dell'esecutivo e principi di legalità. Padua 1966.
- CASSESE - Le regioni nel governo dell'agricoltura en "Agricoltura e Regioni", 1971.

- Tendenze dei poteri locali in Italia en IV Congreso italo-español de profesores de Derec. Adm. Taormina 1972.
  - Il finanziamento delle Regioni R. T. D. P. 1963.
  - Administración special ed amministrazione ordinaria por lo sviluppo del Mezzogiorno. Roma 1965.
- CASETTA - Agricoltura e foreste en "Le legge-e cornice. Studi preliminari". I. S. A. P. Milán 1968.
- CATELANI - Il demanio e il patrimonio delle regioni a statuto ordinario en "Regioni e organizzazione amministrativa". Florencia 1970.
- CERETI - Diritto Costituzionale, 1963
- CESAREO - La programmazione nazionale e la sua incidenza sulle competenze normative delle regioni a statuto comune e di quelle a statuto speciale en "Atti Quinto Convegno Studi Regionali". Milán 1970.
- Consiglio Regionale Lombardo - Osservazioni sugli schemi dei decreti delegati convermenti il trasferimento di funzioni amministrative statali alle Regioni a statuto ordinario. Milán 1971.
- CONTINI - Lo Statuto della regione sarda. Milán 1971.

COPPA - Regioni e artigianato en "Congreso sobre" Artesanía y Erile región". Florencia 9-10/5/1970.

COSCULLUELA MONTANER - El sistema de planificación urbanística en el Ordenamiento italiano R.A.P. 1967.

- La Región, en "Descentralización administrativa y organización política". Madrid 1973.

CRISAFULLI - La Sovranità popolare nella costituzione italiana, en "Scritti per Orlando" I, Padua 1957.

- Stato e popolo nella Costituzione italiana en "Studi sulla Costituzione". Milán 1958.

- Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico in "Studi Urbinati" 1938.

- Lezioni di diritto costituzionale I, Padua 1970.

- Le regioni di fronte alla Costituzionale, <sup>Corte</sup> R.T.D.P. 1963.

- Inefficacia nelle regioni di legge statali en "Giur. Cost." 1959.

- Le legge regionale nel sistema delle fonti. R.T.D.P. 1963.

- Legge di nazionalizzazione, decreti delegati di trasferimento e nuovi regionali en Giur. Cost. 1964.
- La funzioni "Costituzionali" delle regioni en II Corr. Amm. 1949.
- CROSA - Diritto Costituzionale, Turín 1951.
- CUOCOLO - Le leggi - cornice nei rapporti tra stato e regioni, Milán 1967.
- Autonomía política delle regioni, relación ciclostilada del Congreso sulle Regioni en Nápoles 1969.
- CHELI
  - Agricoltura e regioni : premesse costituzionale en Rev. Dir. Agr. 1971.
  - Atto politico e funzione d'indirizzo politico, Milán 1961.
  - Prospettive attuali nei rapporti tra regioni con speciale autonomia e regioni ordinarie en R. T. D. P. 1971.
  - Commento delle Statuto delle regione Toscana, Milán 1972.
- CHIARELLI - Osservazione in tema di pianificazione regionale, en Dem. e dir. 1965.

- D'ALBERGO - Sistema positivo degli enti pubblici nell'ordinamento italiano, Milán 1969.
- L'antiregionalismo sull'indirizzo della Corte Costituzionale, en Crítica Marxista 1970.
  - Problemi e prospettive della gestione pubblica dell'economia, F. c - Milán 1969.
  - Sull'incidenza costituzionale del piano en "Pianificazione" 1967.
  - Stato, Regioni e centri di decisione nell'articolazione del piano, en R. T. D. P. 1967.
  - Interno di piano económico, piano settoriale e "Attuazione di piano" en Giur. Cost. 1964.
- D'ALESSIO - Brevi reflexiones sulla sentenza n. 120 de 1969 en Giur. Cost. 1969.
- D'AMATI - Saggio del concetto giuridico de "autonomía financiaria" R. T. D. P. 1963.
- D'ANIELLO - Perché una legge sulle procedure di programmazione en Pianificazione, 1966.
- DEMARCO - Per la storia economico+sociale dell'ordinamento regionale italiano : le origini intellettuali dell'articolo 117 della Costituzione, en Rass. Dir. Pubb. 1965.

DE SIERVO - Considerazioni preliminari sulla forza degli Stati regionali en el Convenio sobre "La función normativa de las regiones. Problemas de actuación y de coordinación". Turín 16-18 Junio 1972.

- I controlli sugli enti locali R. T. D. P. 1971.

DE SIERVO-ORSI-BATTAGUNI-SORACE-ZACCARIA

- Note in tema di finanza regionale R. T. D. P. 1971.

DI GIUSEPPE - Sulla capacità normativa delle Regioni in diritto privato en "Atti III Convegno Studi giuridici sulla Regione".

DISTILO - La nuova disciplina per l'attività commerciale en N. Rass. 1972.

DURRIER - Regionaliser la France. Capitalisme ou socialisme. París 1969.

ELIA - Una proposta di politica costituzionale riguardante i rapporti tra Stato e regioni, en Com. Dem. 1971.

ENTRENA CUENTA - La actividad administrativa de las regiones en Italia R. E. V. L. 1957.

ESPOSITO - Autonomia locale e decentramento nell'articolo 5 della Costituzione, en "La Costituzione italiana. Saggi". Padua 1964.

- Eguaglianza e giustizia nell'articolo 3 en "La Costituzione italiano.Saggi".

- Gli articoli 3, 41 e 43 della Costituzione e le misure legislative e amministrative in materia economica, en Giur. Cost. 1962.

FALZONE - Il patrimonio regionale. Milán 1951.

- I beni della regioni a statuto ordinario R. T. D. P. 1971.

FERRANDO BADIA - Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional. Madrid 1964.

- Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947, Madrid 1962.

FERRARA - Relazione en "Programmazione economica e regione "Atti del Convegno della Associazione nazionale per la programmazione economica" Roma 1968.

FERRARI - Le leggi rinforzate nell'ordinamento italiano en "Studi per le decennale della Costituzione" vol. II, Milán 1968.

- Il Capoluogo regionale." Autonomia regionali a sovranità articolata, Milán 1970.

- Gli organi ausiliari, Milán 1956.

- FIORELLI - Impostazione economica e urbanistica del trasferimento delle funzioni dallo stato alle regioni en "Riforma regionale organizzazione dei ministeri" Milán 1971.
- FLORY - Le mouvement régionaliste français. Sources et développements. París 1966.
- F O I S - La reserva di legge. Lineamenti storici e problemi attuali. Milán 1963.
- FORSTHOFF - Tratado de derecho administrativo, Madrid 1958
- GALEOTTI - Osservazioni sulla "legge regionale" come specie della legge in senso tecnico en R. T. D. P. 1957.
- Contributo alla teoria del procedimiento legislativo Milán 1957.
- GALGANO - Introduzione alla comparazione, en "Statuti regionali comparati", Bolonia 1972.
- GALLINA - Le Regioni e l'agricoltura. Il trasferimento delle Regioni delle funzioni amministrative en Foro Amm. 1971.
- GARCIA DE ENTERRIA - La revolución francesa y la emergencia histórica de la Administración contemporánea. Madrid 1959.

- Verso un concetto di Diritto amministrativo come Diritto statutario, en R. T. D. P. 1960.

- La Administración española, Madrid 1964.

GARCIA TREVIJANO - Tratado de derecho administrativo I y II  
Madrid 1974.

GARRIDO FALLA - La descentralización administrativa, Universidad de Costa Rica, 1967.

- Administración indirecta del Estado y descentralización funcional, Madrid 1950.

G A S A - Legislazione siciliana ed obblighi internazionali en G W r. it. 1963.

GASPARINI - Problemi concernenti la finanza regionale : applicazione dell'articolo 119 della costituzione e programmazione regionale, en "Atti del convegno sull'attuazione dell'ordinamento regionale", Venecia 1971.

GASPARRI + Schema di disegno di legge en "Studi preliminari".  
- L'autonomie regionale sarda, Cagliari 1953.  
- Gli ordinamento giuridici delle regioni en "Scritti per Jemolo III".

GESSA

- La disciplina urbanistica nel rapporto tra competenza dello stato e delle regioni a statuto ordinario, en "Foro Amm." 1971.
- Osservazione sul rapporto fra competenza statale e competenza regionale in materia di programmazione economica, en Foro. Amm. 1966.

GIANNINI

- Tranvie e autolinee di interesse regionale; Lavori pubblici; Viabilità; Acuedutti en "Le Leggi - cornice Studi preliminari", Milán 1968.
- L'esperienza regionale all'apirle 1971 R. T. D. P. 1971.
- Il decentramento del sistema amministrativo en "Problemi dell'Pubblica Amministrazione", Bologna 1958.
- Autonomia en R. T. D. P. 1951.
- Autonomia, Teoria generale e diritto pubblico, en Enc. Dir. Milán 1959.
- Diritto Amministrativo, Milán 1970.
- Il riassetto dei poteri locali, R. T. D. P. 1971.
- Le Regioni Rettificazione e propietive, en "Nord e Sud" 1963.
- La región como unidad de acción administrativa, Madrid 1970.

- Il decentramento amministrativo nel quadro dell' ordinamiento regionale en "Atti del III Convegno di studi giuridici della Regione", Milán 1969.
- Sulla potestá normativa in materia tributaria delle Regioni en Giur. compl. cass. civ. 1949 III.
- I preventi degli enti pubblici e la riserva di legge en "Studi por De Francesco", Milán 1957.

GIOVENCO - Gli interventi del comune nell'economia, Milán 1963.

- Natura giuridica della Regione R. T. D. P. 1957.
- L'ordenamiento regional, Roma 1967.

GIZZI - Manuale di diritto regionale, Milán 1972.

GRAVIER - La question regional, París 1970.

GROTANELLI DE SANTI - Differenziazione tra asamblea regionale e Camera di indirizzo politico regionale en Giur. Cost. 1964.

GUAITA - La división territorial en la ley Orgánica del Estado, en Doc. Adm. nº 125, 1968.

GUARINO - La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia regionale en Ras. Dir. Pubb. 1964.

- Sul regime costituzionale della leggi di incentivazione e di indiretto en "Scritti di diritto pubblico dell'economia", Milán 1962.
  
- GUERRA - La competenza amministrativa delle regioni en tema di trasporti en "Esperienza Amministrativa" 1970.
  
- HAFELIN - Die rechtspersönlichkeit des staates. Tübingen 1959.
  
- I. L. R. E. S. - Regione e Urbanistica. Génova 1972
  
- I. S. L. E. - Trasporti e Regioni, Milan 1973.
  
- Regione e Turismo, Milán 1972.
  
- Institut d'Etudes Politiques de Grenoble - Amenagement du territoire et développement regional.  
Les faits, les idées, les institutions. 3 volúmenes Grenoble.
  
- Instituto de Ciencias Sociales de la Dipu. prov. de Barcelona
  - La planificación de los entes locales. Barcelona 1971.
  
- ITALIA - Le disposizioni di principi stabilitate del legislatore, Milán 1970.
  
- ITALIA - BARDUSCO - Commento dello statuto della Regione Lombarda, Milán 1973.

JORDANA DE POZAS - La previsible alteración de nuestra división territorial, en R. E. V. L. 1967.

KAISER - Planning, Recht und Politik des Planning in Wirtschaft und gesellschaft, Baden Baden 1966.

LA BARBERA - Diritto pubblico regionale italiano, 1973.

- Lineamenti di diritto pubblico della Regione siciliana, Milán 1965.

LAFONT - La revolución regionalista, París 1967.

L A N D I - Sull'esprattazione per s.u. nell'ordenamento regionale, R. T. D. P. 1952.

LANVERSIN - L'aménagement du territoire et la régionalisation, París 1970.

LA PERGOILA - Note sulla esenzione delle obblighi internazionali nelle materie di competenza del legislatore regionale, en Giur. Cost. 1960.

LARUMBE - La región, aspectos administrativos, Madrid 1973.

LA VAGNA - Basi per uno studio delle figure giuridiche contenute nelle Costituzione italiana, en "Studi giur. della Fac. di giur. dell'Uni. di Cagliari" XXXVI, 1953.

- Intervento en "Autonomia regionale. Esperienze e prospettive", Milán 1972.

- Lezioni di diritto costituzionale. Pisa 1961.

LEGNANI - Politica e amministrazione nelle repubbliche parigiane.

L. E. V. I - La programmazione della legislazione sulle zone industriali en I Canali Navigabili, Milán 1968.

- Stato, regione, programmazione: il caso del piano di rinascita sardo en Dir. dell'eco 1971.

Il rapporto tra stato e regione dell'attività di programmazione economica en Convegno sulla "La funzione normativa delle regioni. Problemi di attuazione e coordinamento". Turin 1972

- Dopo le osservazioni del Mazzioti sul disegno di legge contenente norme sulla programmazione economica en Dir. dell'eco. 1968.

LUCIFREDI - Note giuridiche sulla procedura del programma economico en Dic. dell'Eco 1966.

LUCIFREDI - COLETTI - Descentralamento amministrativo. Turin 1956.

MANCOPACI - Trasferimento delle funzioni in materia di urbanistica, di viabilità, di acquedotti e di lavori pubblici, d'interesse regionale in situazione dell'art. 17 della l. n. 281, 1970 en "Riforma regionale e organizzazione dei ministeri" Milán 1971.

- MANNA - I comitati regionali per la programmazione economica: compiti, funzionamento e costi, en Spesa pubblica, 1969.
- MANZANERO - PARADA - Corporaciones legales y desarrollo económico, Madrid 1971.
- MARANINI - Ordinamento regionale e problema meridionale, Milán 1956.
- MARONGIU - Articolazione locale della pianificazione en "gli equilibri e l'articolazione dell'intervento pubblico" Milán 1962.
- MARTIN MATEO - Aspectos de la administración regional, en R. E. V. L. 1967.
- El horizonte de la descentralización, Madrid 1969.
- S. MARTIN RETORTILLO - Descentralización administrativa y organización política, 3 vol., Madrid 1973.
- Aproximación histórica al tema de la descentralización 1872 - 1931, en "Descentralización administrativa y organización política". I
- El tema de la descentralización y sus relaciones con la planificación económica, en "Descentralización administrativa y organización". III

- Presupuestos políticos de la vida local.  
R.A.P. nº 43 1964.
- Planificación y administración local en Crónica del IV Congreso Hispano-Ruso-Americano-Filipino de Municipios, Barcelona 1967.
- Presupuestos políticos del Régimen actual. R. A. P. 1964.
- Parlamento y gobierno en la planificación económica. R. A. P. 1968.

S. MARTIN - RETORTILLO y SALAS HERNANDEZ - El nuevo "regionalismo" y la llamada regionalización de la planificación económica, en "Descentralización administrativa y organización política". III Madrid 1973.

MARTINES - Studio sull'autonomia politica delle Regione R. T. D. P. 1956.

- Il Consiglio regionale, Milán 1961.
- Indirizzo politico en Enc. Dir. XL, Milán 1971.
- Questioni e dibattiti sulla legislazione regionale siciliana en R. T. D. P. 1954.

- L'interesse nazionale como limite alle leggi regionali en "La Regione ed il governo locale" Milán 1965.
  - Studio sull'autonomia delle regioni R. T. D. P. 1973.
- MASPETIOL - Le problème de la loi et ses développements récents dans le droit public français en E. D. C. E. 1949-50.
- MASTRAY - La region pour un état moderne. París 1972.
- MAZZAROLLI - I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica dell'urbanistica. Padua 1962.
- MAZZIOTTI - Studi sulla potestá legislativa delle regioni. Milán 1961.
- Il diritto al lavoro. Milán 1956.
  - Note critiche sul disegno di legge continentale norme sulla programmazione economica, en Dir. dell'eco 1968.
- MEILAN - El territorio, protagonista del desarrollo. Madrid 1971.
- MELONCELLI - I rapporti tra stato e regione in tema de programmazione economica, en Dir. dell'aco 1969.
- MERLINI - Programmazione economica e regioni a statuto ordinario en "Regione e organizzazione amministrativa". Florencia 1971.

- Le procedure di programmazione dal disegno di legge del 1967 agli statuto regionali, en R. T. D. P. 1973.
  
- MIELE
  - Intervento en "Convegno internazionale sulla pianificazione regionale e provinciale", Paseo della Mendola 3 7/10/1955.
  
  - Sulla competenza legislativa delle regioni in materia di agricoltura e foreste en Riv. Dir. Agr. 1971.
  
  - La regione en "Comentario sistemático alla Costituzione italiana" Florencia 1950.
  
  - Gli statuti regionali en Rass. dir. pubbl. 1949.
  
  - Problemi costituzionali e administrativi della pianificazione economica R. T. D. P. 1954.
  
- MITA
  - Autonomia finanziaria e potestá tributaria delle regioni a statuto normale en "Problemi economici e finanziari della Regione", Milán 1966.
  
- MOLAS
  - Las bases de Manresa y la reforma del Estado Español, en R. J. C. 1970.
  
- MONACO
  - La regione. Sintesi storica dell'autonomia regionale in Italia, Roma 1957.
  
- MONIER
  - Region et économie régionale, París 1965.
  
- MORELL-OCANA
  - Estructuras locales y ordenación del espacio Madrid 1972.

MORTATTI - Istituzioni di diritto pubblico, Padua 1969.

- I limiti della legge regionale, en "Acti del terzo convegno di studi regionali" 1962.
- Costituzione della Repubblica Italiana, en Enc. di Dir. Milán 1962.
- Le leggi pr. redimento, Milán 1965.
- L'interesse nazionale como limite della legislazione regionale exclusiva en "Studi in onore di E. Crosa" Milán 1960.
- Sulla potestia delle Regioni di emanare norme di diritto privato, en Giur. Cost. 1956.
- Ancora in tema di competenza normativa delle Regioni di emanare norme di diritto privato en Giur. Cost. 1957.

MUSACCHIA - I rapporti fra privati e la potestia legislativa regionale R. T. D. P. 1959.

- NIETO
- Regionalismo y Regionalización en "Problemas de la vida local", VII 1967.
  - La organización local vigente: uniformismo y variedad, en "Descentralización administrativa y Organización política" II Madrid 1973.

- NIGRO - Studi sulla funzione organizzativa della pubblica Amministrazione, Milán 1966.
- ONIDA - Aspetti dell'autonomie della regione Valle di Aosta, R. T. D. P. 1971.
- ORSI-BATAGLINI - Contenuto dello Statuto e legge regionale en "Problemi delle Statuto Regionale", Florencia 1970.
- ORLANDO - La questione economica ed amministrativa in Italia en Arch. dir. pubbl. V 1895.
- ORLANDO CASCIO - La programmazione nazionale sia incidenza sulla competenza normativa delle Regioni a statuto comune e di quelle provinciali e speciali en "Atti del V Convegno di studi di scienze sullle Regioni" Milán 1970.
- OTTAVIANO - La disciplina del commercio in Italia, Madrid 1973.
- Considerazioni sugli enti pubblici strumentali, Padua 1959.
- I problemi del decentramento regionali e locale dei ministeri e trasformazioni organizzative en "Riforme regionale"
- PACELLI - La planificazione urbanistica en "Atti del VII Convegno di studi di scienze dell'amministrazione" Milán 1962.

- PALADIN - El principio constitucional d'egnaglianza, Milán 1965.
- Diritto regionale Padua 1973
  - Commento allo Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia, Urdine 1969.
  - La legge come norma e come proccesimento en Giur Cost. 1969.
  - La potestá legislativa regionale, Padua 1958.
  - Programmazione economica statale ed ordinamento regionale, en R. T. D. P. 1967.
  - Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale en Foro amm. 1971.
  - Diritto privato e leggi regionali en Giur. Cost 1957.
  - Sulle competenze concrete dello Stato e delle Regioni R. T. D. P. 1959.
  - Il limite di merito delle leggi regionali, R. T. D. P. 1957.
  - Commento dello statuto della Regione Friuli Venezia-Giulia, Udine 1964.
  - In tema di atti esecutivi delle reforme en Giur. Cost. 1966.

PALAZZOLI - Les regions italiennes. Contribution a l'étude de la décentralization politique, París 1966.

- PALMAS - Brevi considerazioni sulla programmazione nazionale en "Atti del V Convegno di Studi giuridici sulle Regioni" Milán 1970.
- PALMERINI - Riserva di legge e legge regionale en Rass. Dir. Pubbl. 1967.
- PASTORI - Le attribuzioni regionali attinenti al territorio en "La Regione e il governo del territorio" Milán 1972.
- PERASSI - La costituzione italiana e l'ordinamento italiano en "Scritti giuridici I".
- PEREZ SE- - La Constitución española, Madrid 1932.  
RRANO
- PERICU - La programmazione negli Enti regionali R. T. D. P. 1971.
- PERNA - La politica di piano e gli istituti di democrazia en "La riforma dello Stato" Roma 1968.
- PESCATORE - Storia, vicende, strumenti del piano di rinascita R. T. D. P. 1965.
- PETARCHI - Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano, Venecia 1962.
- PIERANDREI - Prima osservazioni sull'autonomia finanziaria delle Regioni e sulla esperienza siciliana en Riv. dir. fin. sc. fin. 1949.

- PIRAS - Sui rapporti fra ordinamento statale e ordinamento internazionale en *Giur. it.* 1949.

PIZZETTI - Le Regioni e lo Stato en "Le Regioni" Turín 1971.

PIZZETTI - La Corte Costituzionale e le regioni a statuto speciale en "Atti IV Convegno studi regionali" Milán 1965.

PIZZETTI - Programmazione e Regioni en "Atti del V Convegno di studi giuridici sulle Regioni"

PIZZO RUSSO - Significati ed efficacia delle disposizioni di principio contenuto negli statuti regionali en "La funzione normativa delle Regioni. Problemi di attuazione e di coordinamento". Turín 1972.

POTOTSCHINIG - I pubblici servizi Padua 1964.

POULANTZAS - Trentino-Alto Adige en *Noviss. Dig. it.* vol XIX.

PREDIERI - Pianificazione e costituzione Milán 1963.

PREDIERI - Il programma economico. Aspetti giuridici 1966-67 Milán 1967.

- Competencia delle Regioni in materia di planificación económica en "La Regione e il governo locale. Milán 1965.
  
- QUERMONNE - Planifications régionales et réforme administrative en "Administration traditionnelle et planification régionale" Paris 1964
  
- Vers un régionalisme fonctionnel, en Rev. Fr. Sc. Pol. dic. 1963.
  
- Amenagement du territoire et développement régional, Grenoble 1968 - 69.
  
- RAGIONIERI - Accentramento e autonomie nella storia della Italia unita, en "La Regione", Florencia 1963.
  
- RAMPULLA - Programmazione e coordinamento degli interventi statali e regionali en "Studi scienze giuridiche e sociali" Padua 1966.
  
- RAVA - Gli statuti degli enti pubblici, 1963.
  
- RISCO - Regionalismo y planificación : la experiencia francesa en "Descentralización administrativa y organización política" III Madrid. 1973.
  
- ROBSON - Local government in crisis, Londres 1968.
  
- DODOTA - Funzione politica del diritto dell'economia e valutazione degli interessi realizzati dall'intervento pubblico en "L'uso alternativo del diritto" Bari 1973

- ROMAGNOLO - Stato, regioni e norme comunitarie in materia di struttura agricola en il dir. dell'ec. 1970.
- La programmazione in agricoltura: limiti di competenza in relazione dell'interesse comunitario en Riv. Dir. Agr. 1971.
- A. ROMANO - Nota sobre sentencia en "Regioni" nº 1 1973.
- L'autonomia statutaria delle regioni di diritto speciale. Giur. Cost. 1971
- S. ROMANO - Ordenamento giuridico, Florencia 1945.
- Autonomía en "Frammenti di un dizionario giuridico", Buenos Aires 1964.
- Decentralamento amministrativo en "Scriti minori" II, Milán 1950.
- ROSSANO - L'egnaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale. Nápoles 1966.
- ROTELLI - L'ordinamento regionale nel dibattito politico dell'Assemblea Costituzionale en "Le Regioni", Turín 1971.
- L'avvento della regione in Italia, Milán 1967.
- ROVERSI-MONACO - Progili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa. Padua 1970.

- Commento Statuto Regione Emilia Romagna.  
Milán 1972.
- ROYO VILLANOVA - La nueva descentralización. Valladolid 1914.
- RUFFILLI - La gestione regionale dall'unificazione alla dittatura 1862 - 1942. Milán 1971.
- SAENZ DE BURUAGA - Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia. Madrid 1969.
- SALAS HERNANDEZ - El tema de las competencias : instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial en "Descentralización administrativa y organización política". Madrid 1973.
- SALEMI - Lo statuto della regione siciliana. Padua 1961.
- SALVEMINI - La questione meridionale e il federalismo, en "Scritti sulla questione meridionale" (1896-1949) Torino 1955.
- SAILIS - Autonomia regionale e disciplina dei rapporti privati. Padua 1960.
- SALVIA-TERESI - Programmazione nazionale e programmazione regionale : aspetti e problemi giuridici, en "Atti V Convengo Studi regionali". Milán 1970.

- SANDULLI - Fonti del diritto. Noviss. Dig. VII 1961.
- Legge, forza di legge, valore di legge en R. T. D. P. 1957.
- SANTARELLI - L'ente regione, Roma 1960.
- SCERNI - Ordinamento regionale e diritto internazionale en Annuali della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Génova 1966.
- SERRANI - Momento costituente e statuti gli statuti regionali fra innovazione e tradizione. R. T. D. P. 1972.
- Lenta nascita delle Regioni en Política del Diritto n. 3 junio 1971.
- Il trasferimento alle funzioni R. T. D. P. 1972
- Commento dello statuto della regione Marche Milán 1972.
- SERRANO GUIRADO - Planificación territorial, política del suelo y administración local. Madrid 1963.
- SEVERI - Strutture amministrative per la programmazione economica R. T. D. P. 1967.

- SICA - Profilo costituzionale e politico dell'autonomia regionale en Atti II Convegno studi giuridici regionali
- Contributo alla teoria dell'autonomia costituzionale. Nápoles 1951.
- Programmazione economica, Regioni e localizzazione industriale en Giur. cost. 1963.
- Legislazione regionale e rapporti privati en Giur. Cost. 1957.
- SOLE-TURA - Catalanisme i revolució burgesa. Barcelona 1967
- SORRENTINO - Lo statuto regionale nel sistema delle fonti, en Giur. Cost. 1971.
- SPAGNA MUSSO - Natura giuridica degli ordinamenti regionali R. T. D. P., 1964.
- Programmazione statale ed affievolimento della competenza legislativa regionale a carattere esclusivo in competenza concorrente en Rass. dir. pubbl. 1963.
- Limiti costituzionali alla programmazione regionale en Dir. dell'eco 1965.
- SPAGNUOLO VIGORITA - Attività economica privata e poteve amministrativo I Nápoles 1962.

- L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico. Nápoles 1959 p. 4955.
- STANCANELLI - I Consorzi nell'ambito amministrativo. Milán 1963.
- Limiti della potestà en "Problemi degli Statuti Regionali". Florencia 1970.
- STILL-MUNKES - La classification des actes ayant force de loi en droit français en R. D. P. 1964.
- TALAMO - Il problema delle regioni nella cultura politica del Risorgimento, en "Le Regioni", Turín 1971.
- Il problema della diversità e degli equilibri regionali nella cultura italiana del periodo dell'unificazione alla caduta della destra en "Gli equilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico", Milán 1962.
- TARANTINO - Regione e questioni meridionale, en Nuova Rassegna XVII, 1969.
- TARDIVO - Potestà normativa e amministrativa delle Regioni in tema di credito e risparmio en "Risparmio" 1971.
- TORRANI - Della disciplina urbanistica alla política del territorio en "La Regione e il governo del territorio". Milán 1972.

- TORRANI - Della disciplina urbanistica alla politica del territorio en "La Regione e il governo del territorio". Milan 1972.
- TRIMARCHI - Principi fondamentali e potestà legislativa delle regioni nella prospettiva attuale en Giur. Cost. 1970.
- Le disposizioni di attuazione per gli Statuti regionali en "Studi preliminari sulle legge cornice per la Regioni" Milán 1968.
- TROCCOLI - Il problema della regione in Italia, Florencia 1963.
- TUCCARI - Saggio per una teoria sulla legge regionale. Milán 1966.
- Programmazione e informa dello Stato, en "La riforma dello Stato" 1968. Roma.
- VALENTINI - El lungo "iter" dell'attuazione delle regioni a statuto ordinario en "Le Regioni" Turín 1971.
- Spunti critici sul bilancio regionale en "La Regione e il governo locale". Milán 1965
- VALLINA - Transferencia de funciones administrativas. Madrid 1964.
- Aspectos jurídico-administrativos de la región en Problemas de la Vida local V.

- 704
- VEDEL - Droit Administratif. París 1968
- VIGNOCCHI - Fiere e mercati en "Le leggicornice. Studi preliminari". Milán 1968.
- VILLAR PALASI - La intervención administrativa en la industria. Madrid 1964.
- Derecho administrativo. Introducción y teoría de las normas. Madrid 1968.
- VILLARI - Il Sud nella Storia d'Italia I y II. Bari 1970.
- VIRGA - La Regione. Milán 1949.
- La Regione alla luce della giurisprudenza costituzionale en "Studi per il decennale della Costituzione". Milán 1958.
- VITTA - Problemi giuridici del "piano di Rinascita" della Sardegna, en Dir. dell'eco, 1962.
- VOLPE - Autonomía local e garantismo. Milán 1972.
- WHEARE - Del governo federale. Milán 1949.
- WEIBEL - La création des régions à statut spéciale en Italie. Ginebra 1971.
- ZANOBINI - Corso di diritto amministrativo. Milán 1958.

- Gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento en  
"Commentario sistemático alla Costituzione".  
Florencia 1970.

- ZACCARIA - La Corte Costituzionale tra la sentenza n. 39  
de 1971 e la sentenza n. 40 de 1972, sintome di  
un ritorno alla "vecchia" giurisprudencia inter-  
na di regioni. R. T. D. P. 1972.
-