

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2016 - Fascicolo II

(Estratto)

Le riforme costituzionali all'ultimo miglio

di Ida Angela Nicotra

(Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Catania)

(data di pubblicazione: 11 gennaio 2016)

1. La riforma costituzionale disegna un bicameralismo “asimmetrico”. Lo scopo è chiaro e condivisibile: creare una seconda Camera rappresentativa dei territori e non collegata al Governo dal rapporto fiduciario. Come ho avuto più volte modo di sottolineare, anche in sede di audizioni dinanzi alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, ragioni di coerenza sistematica con il nuovo assetto bicamerale avrebbero dovuto indurre a preferire di gran lunga l’originaria versione del ddl Renzi-Boschi, che prevedeva l’elezione di secondo grado dei componenti del Senato; ragioni, tuttavia, sacrificate per assicurare una maggiore agibilità politico-parlamentare in vista del buon esito della riforma.

La versione finale dell’art. 1 che riscrive l’art. 55 della Costituzione, frutto di aggiustamenti emendativi, prescrive una soluzione di compromesso, secondo la quale *«la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge (...)»*. Legge chiamata a stabilire *«le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione della carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio»*.

Vale ricordare che il sistema di bicameralismo diseguale riprende una antica esigenza emersa già in durante i lavori preparatori dell’Assemblea Costituente. In quella sede vennero avanzate diverse proposte orientate ad individuare criteri di diversificazione delle Assemblee rappresentative. Allora venne paventata anche la proposta di attribuire il potere di elezione del Senato a collegi di consiglieri comunali. Alla fine prevalse la configurazione di una Camera su base regionale, in modo da valorizzare il ruolo del nuovo ente introdotto con la Carta costituzionale. Il dibattito fu lungo e vide l’emersione di posizioni fra loro assai variegata; infine, in luogo di un malinteso principio dell’unitarietà della rappresentanza si diede luogo ad un sistema bicamerale paritario. Ed, invero, affermò lucidamente Codacci Pisanelli, *«essendo le due Assemblee praticamente formate nello stesso modo, si finisce col respingere il principio del bicameralismo, perché quando alla formale distinzione delle due Assemblee non corrisponde una sostanziale*

distinzione, in quanto vengono formate in maniera quasi identica è meglio riconoscere che, nonostante le contrarie dichiarazioni verbali, si accoglie in sostanza il sistema unicamerale».

Le posizioni presenti nel dibattito costituente delineano un *fil rouge* che conduce fino alla odierna riforma. Una trama ordinamentale oramai sul punto di assegnare un ruolo di sindacato politico solo alla Camera e non al Senato (poiché solo la prima è legata dalla relazione di fiducia all'Esecutivo) e di definire, altresì, un diverso assetto delle relazioni tra i due rami del Parlamento all'interno del procedimento legislativo.

Si tratta di un'idea di rappresentanza politica nella quale emergono accanto agli interessi, per così dire, unitari nella Camera dei deputati, gli interessi delle entità substatali. Sicché, il nuovo Senato si caratterizza per talune peculiarità tecnico-organizzative incentrate sulla partecipazione all'attività legislativa in sede centrale dei rappresentanti degli enti regionali e locali. La presenza di consiglieri comunali e sindaci in Senato risulta funzionale alla edificazione di una sede in cui possano trovare risposte le istanze che provengono dai territori. La Camera "alta" si "candida" così a costituire, sul versante del potere legislativo, il luogo in cui gli interessi si impongono e si compongono; momento di sintesi delle scelte politiche fondamentali che vanno ad incidere sulla vita degli enti decentrati.

Si fa strada la visione che il Senato possa costituire una espressione matura del principio di "leale collaborazione" tra centro e periferia, essendo preordinato ad agevolare il dialogo fra vari livelli esponenziali di collettività. Il progetto di riforma costituzionale descrive un bicameralismo quale declinazione dell'assetto territoriale della Repubblica, del policentrismo istituzionale sancito negli art. 5 e 114 della Costituzione, laddove i Comuni costituiscono una preziosa eredità dell'età pre-repubblicana, mentre le Regioni sono la vera novità dell'articolazione territoriale disegnata dalla Costituzione del 1948.

L'architettura costituzionale si arricchisce ulteriormente con la novella del titolo V, laddove gli enti locali acquistano la nuova dignità e vengono annoverati, insieme a Stato e Regioni, fra gli elementi costitutivi della Repubblica.

Orbene, la partecipazione delle "istanze locali" mira a concretizzare uno strumento di pressione all'interno del Senato della Repubblica in vista di un rafforzamento del principio della rappresentanza dei territori. Si tratta non di una presenza "avulsa", ma di un modello che consente

di condividere le determinazioni sulle leggi statali, coniugando un maggior rilievo degli enti decentrati con le imprescindibili esigenze unitarie.

In tale prospettiva vanno lette anche le differenze significative tra i due rami del Parlamento per ciò che attiene alla durata in carica dei deputati e dei senatori. Ed invero, mentre per la Camera si ribadisce il principio secondo cui viene eletta per cinque anni, per i componenti del Senato si stabilisce che *«la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti»*. Ciò in modo da realizzare uno stretto collegamento tra ciascun senatore e l'ente territoriale che rappresenta.

Certo non mi nascondo la difficoltà di fare previsioni sull'effettivo funzionamento del nuovo Senato e non reputo opportuno avventurarmi in pronostici difficili ed, ancor di più, scarsamente utili. Bisognerà attendere un congruo periodo di rodaggio del nuovo impianto ordinamentale, dopo che la riforma sarà entrata in vigore, per comprendere come potrà incidere sulle reali dinamiche tra Stato, Regioni ed Enti locali e sul concreto impatto che potrà svolgere sul contenzioso davanti alla Corte Costituzionale.

Tuttavia, una considerazione finale non può essere elusa: la storia del contenzioso costituzionale Stato-Regioni, prodottosi in seguito alla riforma del 2001, suggerisce quanto sia opportuna l'anticipazione in sede politica della composizione degli interessi territoriali, da ricondurre nell'alveo istituzionale della seconda Camera.

2. Va da sé che la revisione del sistema bicamerale avrà influenze significative anche sulla forma di governo, finendo gioco-forza per rendere più agevole la formazione di maggioranze parlamentari. La relazione fiduciaria diviene una vicenda "esclusiva" tra Camera dei deputati ed Esecutivo. Difficilmente si potrà ripetere lo stallo istituzionale che seguì alle elezioni del febbraio del 2013, determinato dalla formazione di due diverse maggioranze alla Camera e al Senato. Una situazione di empasse istituzionale che durò oltre 60 giorni e da cui il nostro Paese riuscì ad uscire con la nascita del Governo delle "larghe intese" guidato da Enrico Letta e grazie all'impegno e al carisma del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

Grazie al superamento dell'anacronistica anomalia nel panorama dei sistemi parlamentari verrà attenuata la debolezza del potere decisionale del Governo, chiamato a rispondere del suo operato politico soltanto dinanzi alla Camera. Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni

territoriali e esercita le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Alle competenze da declinare verso il basso, per garantire la rappresentanza dell'area di riferimento, fanno da *pendant* le funzioni – a mio avviso fondamentali, secondo quanto ho avuto modo di evidenziare anche nell'ambito dei lavori della “*Commissione per le riforme costituzionali*” istituita dal Presidente del Consiglio dei Ministri nel 2013 – attribuite al Senato “verso l'alto”, nei confronti dell'Unione europea, allo scopo di valorizzare il ruolo delle entità sub statali tanto nella fase ascendente di formazione, tanto in quella discendente di attuazione del diritto comunitario.

Secondo quanto disposto dall'art. 31 che modifica l'art. 117 della Costituzione «*Le Regioni (...) partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza*». In tale prospettiva il Senato può ricoprire un particolare ruolo, in primo luogo, per la specifica propensione ad interloquire con le autonomie territoriali, tanto come “custode” del principio di sussidiarietà, quanto per la valutazione delle proposte legislative dell'Unione europea. L'art. 6 del Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona prevede, infatti, che «*ciascun parlamento nazionale o ciascuna camera dei parlamenti nazionali possa inviare ai presidenti del parlamento europeo, del consiglio o della commissione un parere motivato per segnalare la non conformità di un determinato progetto al principio di sussidiarietà. Ciascun parlamento nazionale o ciascuna camera può consultare i parlamenti regionali con poteri legislativi*». In tale prospettiva, di primario rilievo risulta, altresì, il compito, assegnato al Senato dalla novella costituzionale, *di valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni e di verificare l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori e di attuazione delle leggi dello Stato.*

3. La modifica apportata dall'art. 37 del testo di riforma all'art. 135 della Costituzione vigente attribuisce al Senato della Repubblica la competenza ad eleggere due giudici della Corte costituzionale, mentre tre vengono eletti dalla Camera dei deputati, a cui si aggiungono i cinque giudici di nomina presidenziale e i cinque eletti dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative. Ritengo che la scelta di aver voluto, per così dire, “separare” il procedimento

elettivo dei giudici costituzionali di estrazione parlamentare, attribuendo il compito autonomamente a ciascuna delle due Camere non possa alterare il significato che il Costituente del 1948 ha inteso assegnare a ruolo e funzioni della Corte costituzionale.

È pur vero che la modifica del sistema di elezione risulta coerente con modelli ordinamentali di tipo federale. Il fine è proprio quello di sottolineare il principio della articolazione territoriale della Repubblica, affidando al Senato la selezione di una parte dei componenti dell'organo di giustizia costituzionale, valorizzando il tema dell'autonomia che insieme al principio di unità costituiva già la "spina dorsale" della forma di stato voluta dai Padri Costituenti del 1948.

In proposito, è utile ricordare che l'art. 94 della Legge fondamentale tedesca prevede che «*I membri del tribunale costituzionale federale sono eletti per metà dal Bundestag e per metà dal Bundesrat. Non possono far parte né del Bundestag, né del Bundesrat, né del Governo federale, né degli altri organi corrispondenti di un Land*». Analogamente la Costituzione austriaca (art. 147, co. 2) riserva la proposta per la scelta di sei giudici alle Camere (in particolare tre membri effettivi e due supplenti vengono proposti dal Consiglio Nazionale e tre membri effettivi ed un supplente vengono proposti dal Consiglio Federale).

L'opzione della riforma potrebbe essere l'occasione per un ripensamento del modo di elezione della Corte Costituzionale, affinché sia possibile recuperare l'autentica intenzione dei Costituenti. La selezione dei giudici dovrebbe avvenire attraverso una procedura aperta e trasparente basata sulle qualità professionali, sulle competenze dei candidati e sulle loro doti di indipendenza. Sull'esempio di quanto avviene in Italia per la selezione dei membri delle autorità amministrative indipendenti si potrebbe predisporre un meccanismo basato su una procedura di "manifestazione pubblica di interesse" e procedere alla votazione dei candidati solo dopo la verifica dei curriculum. È fin troppo ovvio, d'altronde, che il rischio di politicizzazione della Corte non si combatte con la designazione di figure di giuristi "anonime" o di "secondo piano"; anzi è vero il contrario, occorre selezionare, per dirla con Gustavo Zagrebelsky, «*forti personalità, anche con una storia personale degna, che meriti di essere rivendicata e difesa*», che rappresentino in sé garanzia di autonomia, fin dal momento della nomina dall'uno come d'altro orizzonte culturale e politico. La pratica della ripartizione politico-partitica, che rende estenuanti ed opache le elezioni dei componenti della Consulta, dovrebbe lasciare il posto a procedure trasparenti e meritocratiche, in linea con quanto richiesto dalla delicatissima funzione di giudice costituzionale e con la regola di

trasparenza che adesso la Costituzione riformata pone a presidio dell'azione dei pubblici poteri (art. 97 e 118). Solo un procedimento trasparente e conoscibile da parte dei cittadini può assicurare l'estraneità dei designati per l'elezione a contiguità troppo prossime alle posizioni politiche dei partiti, tendendo a scegliere personalità che abbiano dimostrato indipendenza di pensiero e di comportamento da posizioni di parte, requisiti questi indispensabili, ancor di più, all'interno di un sistema che non prevede la possibilità di rendere pubblica l'opinione dissenziente alle decisioni della Corte da parte dei suoi giudici.

4. L'eliminazione della competenza concorrente costituisce una modifica che mira a valorizzare la dimensione legislativa "centrale", anche per una ragione non secondaria, riconducibile alla necessità di rispondere alle richieste dell'Unione europea con decisioni normative rapide e uniformi. La potestà concorrente "all'italiana" ha, in realtà, sempre mostrato difetti di funzionamento: da una parte, la difficoltà di distinguere tra norme di principio e norme di attuazione e, dall'altro, la qualificazione come norme di principio di disposizioni minuziose e puntuali. Entrambi i fattori, infatti, hanno finito per riportare al centro la potestà concorrente. Di tal che il superamento della dialettica principio-dettaglio è funzionale ad un alleggerimento del pesante contenzioso pendente dinanzi alla Corte Costituzionale. Quanto alla formula utilizzata nel nuovo Testo «*disposizioni generali e comuni*» va, in primo luogo, precisato che essa riguarda le sole materie della "salute", "politiche sociali", "sicurezza alimentare", "attività culturali", "turismo" e "governo del territorio". In secondo luogo, l'espressione preferita nella versione odierna dell'art. 117, co. 2, lett. m), sembra introdurre un limite ancor più penetrante rispetto alla formula dei "principi fondamentali", nel senso che l'intervento del legislatore statale potrebbe anche espandersi sino ai confini della quasi completa omogeneità della disciplina delle materie di cui si tratta, piuttosto della loro devoluzione, seppur parziale, ai legislatori regionali.

5. La legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva «quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale». Il significato della norma contenuta nel novellato art. 117, 4° co. va compreso alla luce di un principio generale accolto nella maggioranza degli ordinamenti complessi, secondo cui il riparto costituzionale delle competenze non opera in modo rigido. Lo Stato centrale,

infatti, sin dalle Carte fondamentali che hanno visto la luce agli inizi del secolo scorso, dispone di poteri impliciti, in virtù dei quali, al fine di assicurare la tutela del principio unitario, può legiferare anche nelle materie che l'ordinamento non gli attribuite espressamente.

Nella Costituzione di Weimar si stabiliva, ad esempio, che ove si fosse manifestata l'esigenza di una regolamentazione uniforme il *Reich* avrebbe potuto esercitare la funzione legislativa nella cura del benessere pubblico e nella protezione dell'ordine e della sicurezza collettiva. La vigente Costituzione della Repubblica federale tedesca stabilisce che la Federazione ha il diritto di legiferare nelle materie attribuite al *Land* quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso rendano necessaria una disciplina legislativa federale (art. 72 del *Grundgesetz*). Si tratta di una “*clausola di salvaguardia*” che vige in maniera analoga in molti ordinamenti federali: la *general welfare clause*, la *commerce clause* e la *necessary and proper clause* sono presenti in diversi ordinamenti del nord e del centro America.

Il legislatore della revisione fa rivivere in maniera esplicita l'interesse nazionale. La formula nuovamente utilizzata nel Testo costituzionale lungi dall'esprimere solo gli «obiettivi fissati dall'indirizzo politico della maggioranza parlamentare», evoca, piuttosto, l'esigenza di ritrovare l'unità nel nome di valori costituzionali e derogare alla ripartizione delle competenze legislative fissate in Costituzione, giustificando il principio di flessibilità delle competenze normative sulla base del criterio del livello degli interessi coinvolti, in vista della tutela di esigenze di carattere unitario e come tali insuscettibili di frazionamento territoriale. All'interno della formula definitoria “interesse nazionale” vanno ricompresi i presupposti per far posto al meccanismo sostitutivo della c.d. “clausola di salvaguardia”, affidando alla responsabilità finale dello Stato il perseguimento di funzioni fondamentali e di interessi essenziali. Così, il potere sostitutivo di cui al 4° co. dell'art. 117 Cost. riesce a declinare l'esigenza di ricucire il filo rosso che tiene insieme il principio autonomistico che informa il nuovo titolo V e segnatamente gli enunciati contenuti nell'art.114 con gli interessi unitari della Nazione.

Al centro del sistema nuovamente edificato dal progetto di revisione sta la promozione dei diritti di cittadinanza, «*espressivi della base di legittimazione, politica e giuridica, del medesimo assetto repubblicano*» (F. Giuffrè).

Nel rinnovato quadro costituzionale il binomio unità-autonomia trova svolgimento in un sistema di garanzia dei diritti riconosciuti come basilari, la cui espressione avviene su quella porzione del territorio che costituisce l'ambito spaziale di riferimento dell'ordinamento italiano. A ben vedere, si delinea la chiara dimensione del riconoscimento del principio della flessibilità delle funzioni legislative sulla base della stratificazione degli interessi coinvolti che deve operare nel rispetto della leale collaborazione e di una valutazione ragionevole della necessità e proporzionalità dell'intervento statale in vista del perseguimento di interessi unitari. Allora, la rinnovata vocazione pluralista dell'ordinamento costituzionale finisce per comporsi armonicamente all'interno di un modello che ispira i rapporti tra Stato e Regioni e spinge i vari enti a collaborare per il perseguimento dell'interesse pubblico.

6. Il nuovo terzo comma dell'art. 116 sembra porre basi più solide per il rilancio di un nuovo modello di “*specializzazione diffusa*”, in linea con i principi contenuti negli articoli 5 e 114 della Costituzione. L'impianto ricalca sostanzialmente quello della vigente disposizione per quanto concerne la procedura da seguire. Al fine di ottenere «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*» le Regioni interessate possono, sentiti gli enti locali, attivare una procedura con lo Stato finalizzata al raggiungimento di una intesa. Le stesse Regioni potranno avanzare un progetto di legge che le Camere dovranno approvare a maggioranza assoluta. In ragione di ciò alle Camere resterà precluso apportare modifiche alla proposta regionale, poiché ogni nuovo eventuale emendamento dovrebbe essere rinegoziato tra Stato e Regione.

Il nuovo testo dell'art. 116 amplia il novero di materie sulle quali le Regioni potranno usufruire di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (politiche sociali, politiche attive del lavoro, dell'istruzione e della formazione professionale, commercio con l'estero, governo del territorio). In altre parole, la norma rivisitata va alla ricerca di una nuova sintesi tra autonomia ed unità e tra omogeneità e differenziazione. Il passaggio ad un sistema regionale “*asimmetrico*” pare rappresentare il naturale sviluppo del principio autonomistico. In tale prospettiva anche le Regioni speciali sono chiamate a partecipare dell'impianto saldamente solidaristico tipico della forma di stato italiana, insieme al principio di responsabilità che dovrebbe sempre orientare i comportamenti della classe politica locale. Ed invero, quasi a voler confermare tale tendenza, in terza lettura al Senato è stata estesa anche alle Regioni speciali la disposizione sul cd. *regionalismo differenziato*,

prevista nell'art. 116, co. 3°: ciò potrà gettare le basi per un ulteriore ampliamento delle competenze delle autonomie speciali, sempre che le stesse siano «in condizioni di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio».

7. Il trattamento da riservare alle Regioni ad autonomia differenziata nel nuovo impianto costituzionale costituisce un tema fra i più delicati nella complessiva trama dei rapporti ordinamentali. Il rilievo appare, vieppiù, sottolineato alla luce della conferma, nel progetto di riforma costituzionale, del mantenimento della specialità, in un quadro di generale ridimensionamento delle competenze delle altre Regioni. Le Regioni speciali sono, infatti, escluse dall'applicazione della nuova disciplina del titolo V, che, per altro verso, si caratterizza per aver aumentato le materie di competenza esclusiva dello Stato e la soppressione della competenza concorrente tra Stato e Regioni. La storia delle Regioni c.d. speciali ha dimostrato che, una volta superate le fonti di tensione che portarono all'adozione di statuti dotati di particolare autonomia, nessuna delle cinque Regioni, ad eccezione, forse del Trentino-Alto Adige sembra essere riuscita a mantenere vive le ragioni della propria specialità. La riforma del titolo V impone, invero, una riflessione su ruolo e prospettive delle cinque Regioni.

Affinché si possa giungere ad un percorso di riscrittura degli Statuti speciali – fermo restando il principio pattizio, ribadito e risaldato, nell'art. 39, co. XIII, del disegno di revisione che conferisce “rango” costituzionale ad una legge rinforzata che necessita della previa intesa tra Stato e Regione speciale – si dovrebbe, quantomeno, porre un termine per la loro revisione, scaduto il quale la nuova disciplina costituzionale dovrebbe trovare applicazione per tutte le Regioni ordinarie e speciali.

La circostanza che in terza lettura al Senato il termine “adeguamento” degli Statuti sia stato sostituito con “revisione” testimonia, per un versante, la volontà dell'odierno legislatore costituente di accentuare la valorizzazione delle specificità regionali, in quanto le Regioni a Statuto speciale non dovranno necessariamente uniformarsi alle prescrizioni del nuovo titolo V. Per altro versante, l'uso del termine “revisione” al posto di “adeguamento” sembra voler assecondare il percorso di aggiornamento degli Statuti posto che *«l'obbligo di adeguarsi ad una riforma che determina una riduzione di competenze avrebbe potuto costituire un ostacolo al processo di aggiornamento degli*

Statuti» (cfr. Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nella seduta del 4 novembre 2015, p. 102).

Al fine di razionalizzare la procedura di revisione degli Statuti speciali, in sede di audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, è stata avanzata dal Sottosegretario agli affari regionali la proposta di aprire un tavolo di confronto unitario tra il Governo e le cinque Regioni a Statuto speciale intorno al processo di aggiornamento statutario. In particolare, è stato suggerito di concludere il confronto con una convenzione tra lo Stato e le Autonomie speciali che tracci le linee procedurali per la revisione degli Statuti, anche allo scopo di giungere alla predisposizione di un disegno di legge costituzionale di revisione che – sul modello della legge costituzionale n. 2 del 2001 – ricomprenda tutte le Regioni ad autonomia differenziata. Tale procedura avrebbe il pregio di velocizzare il percorso di modifica e renderlo più agevole attraverso una interlocuzione che possa consentire l'emersione di posizioni condivise.

8. La mia posizione in merito alla opportunità del mantenimento di un ente intermedio tra Regioni e Comuni è nota: all'interno del modello di *governance* multilivello, definito nell'art. 114 a seguito della riforma del 2001, ritengo esso sia fondamentale, per il soddisfacimento delle funzioni di area vasta. Soprattutto laddove l'area comunale sia costituita da enti di ridottissime dimensioni, non in grado di garantire ai cittadini del territorio servizi e prestazioni fondamentali. Sarebbe stato opportuno intervenire con una modifica del Testo costituzionale al fine dell'individuazione del dimensionamento ottimale degli enti, sia di Regioni, che di Comuni. Va da sé che la questione non va banalizzata con riferimento alla "denominazione" da attribuire all'ente, ma concerne l'effettiva utilità di un livello di area vasta da prevedere direttamente in Costituzione. La scelta dell'attuale legislatore della revisione sembra orientata ad individuare «enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni sono adottate con legge regionale» (art. 40 comma IV). In altri ordinamenti come Spagna, Belgio e Germania è previsto un livello intermedio di governo tra Comuni e Regioni. Nel Paese d'Oltralpe, in particolare, la riforma istituzionale del 2015 ha previsto un accorpamento, creando enti intermedi di dimensioni ottimali. Si sarebbe potuta prevedere, già in Costituzione, la creazione di enti di area vasta, fissando il numero minimo di

popolazione di 350.000 abitanti, così come sarebbe stato necessario prevedere forme associative obbligatorie fra Comuni che siano al di sotto di un certo numero di abitanti.