

L'incostituzionalità della “legge Delrio” nei ricorsi proposti dalle Regioni Campania, Puglia e Veneto

Luca Geninatti Satè¹

1. Premessa.

In questa nota verranno sintetizzate le principali questioni di legittimità costituzionale (e le relative argomentazioni) sollevate dalle Regioni Campania², Puglia³ e Veneto⁴ con riferimento alla legge 7 aprile 2014, n. 56, recante “*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*” (c.d. “legge Delrio”)⁵.

Si tratta di una sintesi puramente ricognitiva: non saranno perciò discussi né la fondatezza delle questioni, né gli argomenti a sostegno della superabilità delle censure⁶, perché lo scopo dello scritto è soltanto quello di riepilogare, in forma schematica, i punti su cui si concentrano i rilievi delle Regioni (e di chiarire, in alcuni casi, i profili costituzionali che ne costituiscono lo sfondo più ampio).

2. La titolarità della potestà legislativa per la “istituzione” delle Città metropolitane.

Il primo rilievo sollevato da tutte le Regioni ricorrenti attiene alla competenza legislativa per l'istituzione delle Città metropolitane, che le Regioni negano sussistere in capo allo Stato perché da ricondurre alla potestà normativa delle Regioni.

La questione si fonda sull'interpretazione letterale dell'art. 117, Cost.: poiché nell'elencazione che esso contiene non compare la voce “*istituzione delle Città metropolitane*”, ma soltanto (alla lettera *p*) del comma 2) la materia “*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*”, non spetterebbe alla legge statale, ma a quella regionale, disporre l'istituzione di questi ultimi organi.

L'interpretazione che fonda questa eccezione di competenza scarta, quindi, l'argomento *a fortiori*, in base al quale sarebbe invece argomentabile che, proprio in quanto la Costituzione riserva alla legge statale la disciplina elettorale, la regolamentazione delle funzioni fondamentali e della forma di governo delle Città, *a maggior ragione* spetta allo Stato la decisione di “istituirle”.

In realtà, l'interpretazione letterale muove (soprattutto nell'argomentazione svolta dalla Regione Veneto) sull'implicito assunto che il termine "istituzione" sia da intendere come l'atto che dà vita alle Città metropolitane, e che quindi si distingue, costituendone presupposto, dalla disciplina delle relative caratteristiche.

Questo accorto stratagemma linguistico (che è tale perché, in effetti, l'art. 1, comma 5, della l. n. 56/2014 non contiene il termine "istituzione" o i suoi derivati, che pure lo stesso articolo mostra di conoscere, impiegandolo, a proposito dei Comuni e delle Unioni di Comuni, per esempio ai commi 22, 105, 117, e 123-124-125) conduce a prospettare la l. n. 56/2014 non come una fonte che disciplina organi "istituiti" dall'art. 114 Cost., ma come una legge che direttamente "istituisce" (ossia: che fa sorgere *ex nihilo*) le Città metropolitane, attività che le Regioni rivendicano come spettante alla potestà legislativa regionale perché non espressamente menzionata dall'art. 117, c. 2, Cost..

Costituisce un'indiretta conferma di questo modo d'intendere la "istituzione" (ossia come funzione che introduce nell'ordinamento un ente prima inesistente) l'ancillare argomento con cui (soprattutto nel ricorso della Regione Veneto) si argomenta il concorrente profilo di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 133, c. 1, Cost.

Il rinvio a quest'ultima disposizione rimanda, infatti, allo stesso concetto di "istituzione", che riguarda però, nella norma costituzionale, le Province.

Stabilisce infatti la norma che *"Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione"*.

Argomenta allora la Regione Veneto: (i) quand'anche si configuri implicitamente *"l'ente Città metropolitana come sostitutivo dell'ente Provincia"*, e quindi (ii) quand'anche la legge statale intenda trarre il proprio fondamento di competenza nell'art. 133, c. 1, Cost. (leggendo tale disposizione come riferita, anziché alla *"istituzione di nuove Province"* alla *"istituzione delle Città metropolitane"*), sarebbe comunque violata la scansione procedimentale imposta dalla norma costituzionale, che richiede l'iniziativa dei Comuni e il parere delle Regioni (requisiti non sussistenti nel caso della l. n. 56/2014).

In questo secondo argomento l'eccezione d'incompetenza si trasforma dunque in una censura di violazione della Costituzione.

Aggiunge un'ulteriore censura il ricorso della Regione Campania, che intende l'identificazione delle nove Città metropolitane, sostitutive delle preesistenti Province, come espressione di una legge-provvedimento carente dei necessari fondamenti di ragionevolezza, mostrando (a) di intendere la legge come "legge materiale" (anziché "formale"²) e (b) di interpretare (ii) le leggi-provvedimento come leggi che difettano dei requisiti di generalità e astrattezza⁸ e (ii) la generalità e astrattezza delle leggi come necessaria inclusione, nell'oggetto della disciplina, di un numero ragionevolmente congruo di soggetti (rispetto alla totalità di quelli che presentano le stesse caratteristiche; come a dire: sostituendo solo nove Province - sulle oltre cento esistenti - con altrettante Città metropolitane, la legge non è generale e astratta).

3. L'inosservanza delle disposizioni costituzionali in materia di territorio dei Comuni.

I ricorsi delle Regioni Puglia e Veneto individuano un autonomo profilo d'incostituzionalità della l. n. 56/2014 nella disciplina che essa stabilisce in materia di territorio dei Comuni e delle Città metropolitane.

In ordine alla necessaria articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni (art. 1, c. 22, l. n. 56/2014), la Regione Puglia eccepisce (a) l'incompetenza della legge statale per lo stesso motivo che già fonda la censura sulla spettanza del potere di "istituzione" delle Città metropolitane, ossia la mancanza di un'espressa attribuzione del potere di modifica delle circoscrizioni comunali all'interno dell'art. 117 Cost. (implicitamente ritenendo inidoneo, a tal fine, il ruolo dell'art. 133, c. 1, Cost., che attribuisce alla legge statale il potere di modificare le circoscrizioni "provinciali", e non quelle comunali, la cui modifica è attribuita alla legge regionale dal comma 2 dello stesso articolo); (b) la violazione dell'art. 133, c. 2, Cost., nella parte in cui la l. n. 56/2014 condizionerebbe la legge regionale di modifica delle circoscrizioni alla proposta del Comune capoluogo (interpretazione asimmetrica del comma 22, il quale impone sì al Comune di proporre la modifica di articolazione territoriale, ma di per sé non impedisce che la Regione proceda, con legge, ai sensi dell'art. 133, c. 2, Cost.).

In materia, invece, di adesione dei Comuni alla Città metropolitana, la Regione Veneto individua (a) un vizio d'irragionevolezza della l. n. 56/2014 nella parte in cui, essendo consentita l'adesione alle Città dei Comuni capoluogo delle Province limitrofe, sarebbe violato il principio della continuità territoriale (principio - ovviamente estraneo all'omologo istituto del diritto marittimo - dedotto implicitamente dall'art. 5 Cost. come principio di rilevanza costituzionale, ma che a rigore trova fondamento solo nella legislazione ordinaria), e (b) una violazione dell'art. 133, c. 1, Cost., per la ragione che, in caso di parere contrario all'aggregazione da parte della Regione, ove non si raggiunga intesa tra la Regione e i Comuni interessati, spetta al Governo decidere in via definitiva la presentazione alle Camere del disegno di legge per la modifica territoriale (elemento in effetti non previsto dall'art. 133, c. 1, ma facilmente riconducibile all'iniziativa governativa delle leggi ordinarie, ex art. 70 Cost.).

Le Regioni Campania e Puglia sviluppa infine una serie di argomentazioni volte a eccepire l'incostituzionalità delle disposizioni che regolamentano le unioni (e, la Puglia, anche le fusioni) di Comuni, essenzialmente sulla base del rilievo (a) che non sussiste la potestà legislativa statale in materia di assetto organizzativo delle unioni, perché "lo Stato non ha una competenza generale in materia di ordinamento di enti locali, potendo intervenire solo nei limiti di quanto consentito" dall'art. 117, c. 2, lett. p), Cost. (argomento analogo a quello sviluppato dalla Regione Veneto con riguardo alla "istituzione" delle Città metropolitane⁹, ripreso dalla Puglia anche rispetto alle norme sulle fusioni dei Comuni), e (b) che le disposizioni concernenti le funzioni dei Comuni risultanti da fusione sono incostituzionali laddove riguardino funzioni corrispondenti alle materie di potestà legislativa esclusiva statale oppure di potestà legislativa concorrente (argomento che ripropone lo stesso rilievo configurandolo come una particolare versione del principio del parallelismo delle funzioni¹⁰).

4. L'illegittimità costituzionale dei poteri sostitutivi.

I ricorsi delle Regioni Campania e Puglia censurano la disciplina dei poteri sostitutivi.

Entrambe le Regioni ritengono costituzionalmente illegittimo l'art. 1, c. 95, della l. n. 56/2014, ai sensi del quale, decorsi i sei mesi dall'entrata in vigore della legge senza che le Regioni provvedano a dare attuazione all'accordo della Conferenza Unificata relativo alla nuova allocazione delle funzioni amministrative, interviene il potere sostitutivo del Governo, ai sensi della l. n. 131/2003.

La norma è ritenuta in contrasto con l'art. 120 Cost., nella parte in cui non prevede *“un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento”*¹¹.

La Regione Puglia eccepisce inoltre l'illegittimità delle disposizioni della l. n. 56/2014 che prevedono l'esercizio da parte del Governo del potere sostitutivo nel caso di mancato tempestivo esercizio della potestà statutaria da parte delle Città metropolitane e delle Province (art. 1, cc. 17, 81 e 83).

L'eccezione è fondata su di un rilievo di merito, ossia il giudizio secondo cui non sussisterebbe nella fattispecie il presupposto della *“tutela dell'unità giuridica”*, che è tra le condizioni fondanti il potere sostitutivo ex art. 120, Cost.: ritiene infatti la Regione Puglia che *“l'eventuale mancanza dello statuto di autonomia darebbe solo luogo a qualche inconveniente”*, ma non sarebbe idonea a determinare una lesione alla *“unità giuridica”*¹² tale da richiedere l'intervento sostitutivo del Governo.

5. L'allocazione delle funzioni amministrative.

La Regione Puglia argomenta in modo esteso anche l'illegittimità delle disposizioni in materia di allocazione delle funzioni amministrative (vizio censurato indirettamente anche dalla Campania).

Oggetto di censura è il comma 91 dell'art. 1, l. n. 56/2014, che prevede il già citato accordo mediante il quale lo Stato e le Regioni sono chiamati a individuare le funzioni *“oggetto del riordino”*.

Eccepisce anzitutto la Regione il difetto di competenza, poiché, in violazione dell'art. 117, cc. 3 e 4, e dell'art. 118, c. 2, la norma statale include nell'accordo anche funzioni ricadenti in materie diverse da quelle sulle quali lo Stato ha potestà legislativa esclusiva.

Si tratta di un'eccezione d'incompetenza in senso puro, che non guarda - cioè - all'effettiva lesione che potrebbe discendere dalla norma in capo alle Regioni (di per sé equiparate allo Stato rispetto alla previsione che attribuisce il compito di individuare le funzioni a un accordo da concludere in Conferenza unificata), ma censura il fatto stesso che la legge statale disciplini una modalità di allocazione di funzioni correlate alla potestà legislativa

regionale (enfaticamente, quindi, il tradizionale principio del parallelismo tra le prime e la seconda¹³).

6. Legittimazione democratica e principio autonomista.

Uno specifico motivo di ricorso è dedicato dalla Regione Veneto alla incostituzionalità delle disposizioni che disciplinano la “forma di governo” delle Città metropolitane, ritenute contrastanti con il principio autonomista e con la necessaria legittimazione democratica degli organi delle autonomie locali.

In particolare, ritiene la Regione che le disposizioni che comportano l’assunzione delle funzioni di Sindaco metropolitano da parte del Sindaco del Comune capoluogo (art. 1, c. 16), l’identificazione del Sindaco metropolitano con il Sindaco del Comune capoluogo (art. 1, c. 19), nonché l’attribuzione alla Conferenza metropolitana (organo che sorge dall’elezione popolare) di poteri unicamente propositivi e consultivi (art. 1, cc. 8 e 9) impongano “*una soluzione che non è in alcun modo riferibile [... all’intero corpo elettorale metropolitano ma solo agli elettori del Comune capoluogo*”.

La questione s’innesta (pur essendo in parte più ampia) nel dibattito circa la connessione dell’autonomia (come caratteristica costitutiva degli enti locali) con il principio di elezione diretta e di rappresentanza degli interessi locali, connessione a propria volta ritenuta espressione del principio democratico-rappresentativo.

La prospettazione del vizio è completata dalla Regione Veneto con il riferimento al principio autonomista ricavato dall’art. 5 (e dall’art. 117) Cost., richiamato anche attraverso il rinvio all’art. 3 della Carta europea delle autonomie locali e all’obbligo di prevedere l’elezione diretta degli organi dei livelli intermedi di governo¹⁴.

Lungo questa argomentazione, la Regione Veneto censura anche la “degradazione” delle Province “*da ente politico rappresentativo della popolazione inclusa nell’ambito territoriale di riferimento ad ente di secondo grado*”, fenomeno considerato fonte di incostituzionalità perché in contrasto con la natura esponenziale delle comunità territoriali provinciali, natura a propria volta derivante dall’essere tali comunità elementi costitutivi della Repubblica, ex art. 114 Cost.¹⁵.

1 Professore aggregato di Istituzioni di Diritto pubblico dell’Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”.

2 Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 13 giugno 2014, pubblicato in G.U. - 1^a Serie speciale, 13 agosto 2014, n. 34.

3 Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 16 giugno 2014, *ibidem*.

4 Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria l’11 giugno 2014, pubblicato in G.U. - 1^a Serie speciale, 6 agosto 2014, n. 33.

5 Il primo provvedimento legislativo in materia risale all’art. 23 del d.l. n. 201/2011, che circoscriveva le funzioni delle Province a quelle di «indirizzo e coordinamento» dell’attività dei comuni e ne trasformava gli organi di governo, eliminando la giunta e lasciando solamente Presidente e Consiglio provinciale, eletti in secondo grado. Nel luglio 2012, l’art.

17 del d.l. n. 95/2012 riassegnava alle province le funzioni tradizionalmente di competenza dell'ente di area vasta e contestualmente prevedeva un piano di riordino territoriale, sulla base dei criteri e dei requisiti minimi definiti dalla deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012 (350.000 abitanti e 2500 Km^q). All'esito della complessa procedura prevista dal d.l. n. 95/2012, venivano individuate le nuove province nel d.l. 5 novembre 2012, n. 188, che non è però stato convertito in legge dalle Camere. Tra l'adozione del d.l. n. 201/2011 e quella del d.l. n. 95/2012, il Governo in carica ha presentato alla Camera un disegno di legge che disciplinava le modalità di elezione, di secondo grado, degli organi provinciali. L'esame di tale disegno di legge, presentato il 16 maggio 2012, non si è mai concluso. La legge di stabilità 2013, n. 228/2012 (all' art. 1, comma 115) si è preoccupata di prorogare il termine per il riordino, inizialmente fissato al 31 dicembre 2012, al 31 dicembre 2013, delle gestioni commissariali avviate in seguito all'entrata in vigore del d.l. 201/2011. Nel luglio 2013 la Corte costituzionale, con la sentenza n. 220/2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011; degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012; e dell'art. 23, comma 20 -bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011. In conseguenza di tale pronuncia, il decreto legge n. 93/2013 ha fatto salvi gli effetti dei provvedimenti di scioglimento delle province e dei conseguenti atti di nomina dei commissari, nonché degli atti da questi posti in essere. Infine, la legge di stabilità 2014, all'art. 1, comma 325, ha previsto che le disposizioni relative al commissariamento delle amministrazioni provinciali si applicassero ai casi di scadenza naturale del mandato nonché di cessazione anticipata degli organi provinciali che fossero intervenuti in una data compresa tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014.

6 In argomento, *ex multis*, F. Bassanini, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in *Astrid Rassegna* n. 19/2013; C. Fusaro, *Appunto in ordine alla questione delle Province*, *ivi*; E. Grosso, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, *ivi*; F. Pizzetti, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obbiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, *ivi*; L. Vandelli, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, p. 845 ss.; S. Staiano, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *federalismi.it* n. 1/2014; M. Cecchetti, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n. 1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)*, in *federalismi.it*, n. 3/2014.

7 Sul tema, F. Modugno, voce *Legge in generale*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973; M. Dogliani, *Riserva di amministrazione?*, in *Diritto pubblico*, 2000.

8 Cfr. M. Losana, *Le "leggi-provvedimento"*, in *Archivio di Diritto e Storia Costituzionali*, http://www.dircost.unito.it/dizionario/pdf/Losana-Leggi_provvedimento.pdf, secondo cui "l'espressione «legge-provvedimento» - al pari di quelle che alludono alla legge come insieme di norme «generali» e «astratte» - è dunque un'espressione prevalentemente ideologica, in cui si riflette un implicito giudizio negativo nei confronti della discrezionalità politica (percepita, innanzitutto, come possibile fonte di privilegi, discriminazioni, ingiustizie...)", con la conseguenza che "l'espressione «legge provvedimento» non individua - con sufficiente precisione - i confini della classe di leggi che, per il loro contenuto, difetterebbero dei requisiti della «generalità» e dell'«astrattezza»"; per l'argomentazione

della tesi cfr. M. Dogliani, *Riserva di amministrazione?*, cit.

9 Su cui v. S. PAJNO, *Lo strano caso della competenza legislativa in materia di enti locali. Un percorso attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 2/2010.

10 Su cui v. *infra*, paragrafo 5.

11 Su cui v. F. Merloni, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali Le Regioni*, 4/2004 (1074 ss.); G. M. Salerno, *Principio di legalità ed efficienza pubblica nella "partita a tre" fra Stato, Regioni ed enti locali*, in *federalismi.it*, n. 3/2004; R. Dickmann, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *federalismi.it* n. 4/2004.

12 Sul punto, nella citata sentenza n. 43/2004, la Corte costituzionale si è limitata a precisare che *"quanto all'unità giuridica e all'unità economica, quale che ne sia il significato (che qui non occorre indagare), si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi "naturalmente" facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento dell'unità e della indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione"*. In argomento, oltre alla bibliografia sui poteri sostitutivi, v. D'Atena, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e regioni*, in G. Rolla (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati (Atti del convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Popontignano, 10-11.5.2002)*, Torino 2003 (nonché, con integrazioni, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli 2004).

13 Cfr. M. Bin, *La funzione amministrativa nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002; G. De Martin, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo della Costituzione*, Roma, 2002.

14 V. legge 30 dicembre 1989, n. 439 (*"Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985"*). Secondo S. Mangiameli, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid Rassegna*, n. 19/2013: (i) *"il modello di autonomia accolto dalla Costituzione (...) integra una garanzia democratica di cui sono destinatari i cittadini, che vantano un diritto alla vita democratica e alla partecipazione di questi enti"*; (ii) negli *"enti costitutivi della Repubblica (in forza del principio democratico, l'esercizio del diritto alla partecipazione democratica culmina nella formazione di una rappresentanza politica, come del resto si evince anche dalla Carta europea delle autonomie che, in forza dell'art. 117, comma 1, vincola il legislatore italiano"*; (iii) *"dal principio di autonomia, in collegamento con quello democratico (...) si evince anche una garanzia di irriducibilità delle forme in cui l'autonomia medesima è stata formulata nel testo costituzionale, che possono essere 'promosse', ma non menomate"*. E. Grosso, *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, cit., ricorda che la Corte costituzionale ha stabilito, nella sent. n. 325/2010 che *"gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitivi, programmatici e, comunque, generici"*.

15 Parte della dottrina ritiene, invece, che la rappresentatività di un organo non debba necessariamente derivare dall'elezione diretta dello stesso ma possa essere garantita anche con modalità elettive/rappresentative di secondo grado: F. BASSANINI, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, cit. ; C. Fusaro, *Appunto in ordine alla questione delle Province*, cit., il quale sottolinea che la soluzione dell'elezione indiretta degli organi provinciali non solo non è illegittima ma è opportuna in quanto *"si tratta di una disciplina transitoria destinata essenzialmente a regolare la fase intermedia in attesa che sia varata la"*

riforma di rango costituzionale in materia (...). Fase nel corso della quale non avrebbe avuto senso alcuno dotare di legittimazione popolare diretta enti il cui profilo è destinato a mutare (...)"; E. Grosso , *Possono gli organi di governo delle Province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente?*, cit.; F. Pizzetti , *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obbiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, cit.; L. Vandelli, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi* , cit.. In argomento, S. Staiano, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, cit., ritiene che "non v'è, in linea di principio, ostacolo alla previsione di una modalità di elezione di secondo grado al livello intermedio, purché non risulti disatteso il principio di autonomia sul versante degli organi di governo come accadrebbe se la modalità elettorale o di investitura elidesse il rapporto con le comunità cui l'ente esponenziale si riferisce (e dubbi in merito possono insorgere, da questo punto di vista, per le soluzioni contemplate dal d.d.l. n. 1542)".