

anche alle operazioni aventi a oggetto obbligazioni e titoli simili Favorito anche l'investimento in titoli di cartolarizzazione da parte di imprese di assicurazione, fondi pensione e enti pubblici previdenziali e assicurativi; v) Patrimonializzazione dei Confidi mediante l'utilizzo del Fondo di Garanzia per le PMI per 225 milioni; vi) Nuovo Plafond PMI di Cassa Depositi e Prestiti (CDP): operativo con una dotazione aggiuntiva di 10 miliardi di euro, per investimenti da realizzare e/o in corso di realizzazione, o incremento del capitale circolante delle PMI; vii) Nuovo Plafond Beni Strumentali di CDP: dotazione di 2,5 miliardi per finanziare l'acquisto beni strumentali d'impresa; viii) Fondo per la Crescita Sostenibile: incremento della dotazione di 150 milioni per il 2014-2015 per l'erogazione di finanziamenti agevolati; ix) Plafond PMI - 'Reti': 500 milioni finalizzati ad agevolare la crescita dimensionale delle piccole e medie imprese.

Azioni in programma per il 2014: i) Rafforzamento del Fondo di Garanzia per il credito alle imprese di 500 milioni; ii) Rifiinanziamento del Fondo per il regime agevolato delle Reti d'Impresa per 200 milioni, aumentando il limite degli utili accantonabili e semplificando il bilancio d'impresa; iii) Rafforzamento dell'ACE; iv) Ulteriore sviluppo del sistema dei Confidi e dei *minibond*.

Crisi di liquidità delle imprese non finanziarie⁶⁵

Il Governo ha predisposto un imponente piano finalizzato a restituire liquidità al settore produttivo.

Azioni adottate dal Governo nel 2013: i) Pagamenti della Pubblica Amministrazione (PA) 2013 - 2014: 47,2 miliardi a disposizione delle amministrazioni per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31 Dicembre 2012; ii) Accelerazione dei rimborsi IVA, pari a 11,5 miliardi nel 2013; iii) Indennizzo automatico e forfettario in caso di ritardi da parte della PA; iv) Possibilità di compensazione tributaria per le imprese che vantano crediti commerciali con la PA; v) Predisposte le linee guida sui pagamenti elettronici della PA; vi) Obbligatoria la fatturazione elettronica da giugno 2014 per le Amministrazioni Centrali.

Azioni in programma per il 2014: i) Rendere certi i tempi di pagamenti della PA; ii) Favorire la cessione del credito vantato nei confronti della PA al sistema bancario; iii) Ulteriori pagamenti dei crediti arretrati della PA per 13 miliardi da liquidare nel 2014; iv) Rafforzare il Fondo di Garanzia.

Le imprese finanziare e il credito all'economia

Gli interventi monetari non convenzionali, ossia l'introduzione delle due operazioni di rifiinanziamento a tre anni (*Long-term Refinancing Operations*, LTRO) e delle operazioni definitive monetarie (*Outright Monetary Transactions*, OMT), hanno contribuito a sostenere la liquidità delle banche e a evitare distorsioni per la stabilità finanziaria tali da impedire la corretta trasmissione della politica monetaria. La crisi del debito sovrano ha fatto, inoltre, emergere la necessità di ripensare il sistema di regolamentazione e di supervisione dell'attività bancaria, motivando i progressi verso l'Unione Bancaria.

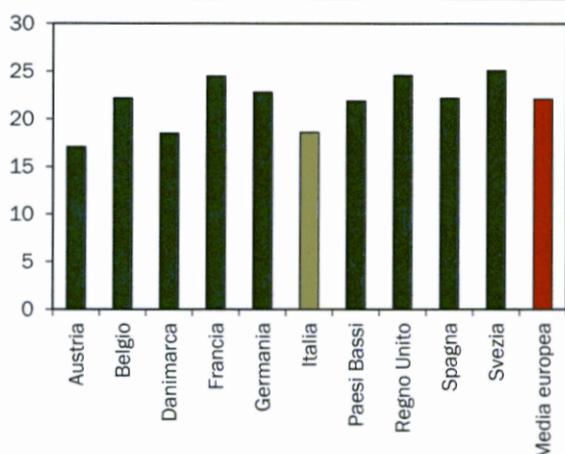
Le misure adottate negli ultimi due anni hanno impedito l'ulteriore inasprimento delle condizioni del credito in tutta l'area dell'euro. In Italia, l'indagine sul credito bancario relativa al quarto trimestre del 2013 ha segnalato una stabilizzazione della domanda di prestiti a breve termine e i criteri per la concessione di prestiti sono diventati meno restrittivi, in particolare per le piccole imprese e nel segmento a breve termine. I più recenti dati sui prestiti al settore

⁶⁵ Per maggiori dettagli si rinvia al par. II.3 'Riduzione del debito pubblico' della seconda parte del PNR.

privato non finanziario mostrano un rallentamento nella flessione dei prestiti alle imprese e alle famiglie. L'aumento dei prestiti deteriorati nei bilanci bancari e il peggioramento delle valutazioni del merito di credito dei prenditori hanno contribuito ad acuire le tensioni sull'offerta osservate di recente. Segnali di stabilizzazione si desumono dal flusso delle nuove sofferenze in rapporto ai prestiti che si sono attestati al 2,9 per cento per il totale dell'economia, stabili rispetto al terzo trimestre quando avevano cessato di crescere per la prima volta dal 2011⁶⁶. Prosegue il rafforzamento della posizione patrimoniale delle principali banche italiane e l'incremento dei livelli di copertura. Il tasso di copertura medio dei crediti deteriorati è risultato pari al 44,0 per cento in dicembre (da 39,7 per cento in settembre). Il livello di capitalizzazione dei principali gruppi bancari risulta in linea con delle banche dell'area dell'euro⁶⁷, ma le banche italiane sono fra quelle che hanno ricevuto il minore sostegno da parte del bilancio pubblico (0,3 per cento del PIL) nel confronto internazionale.

La necessità di proseguire e completare il percorso di rafforzamento patrimoniale delle banche va di pari passo all'esigenza di riassorbire il *funding gap*⁶⁸. Nel corso del 2013 si è osservata l'ulteriore riduzione del *funding gap*, che in dicembre è sceso a 11,1 per cento (nel terzo trimestre del 2011 tale valore aveva raggiunto il 20 per cento dei prestiti). Sempre nel 2013, il costo della raccolta bancaria è diminuito rispetto al 2012.

FIGURA I.1.20: LEVA FINANZIARIA DEI MAGGIORI GRUPPI BANCARI EUROPEI A DICEMBRE 2013 (rapporto tra il totale delle attività di bilancio e il patrimonio di base, TIER 1)



Fonte: Elaborazioni su dati BCE, *Consolidated banking data*.

Le condizioni di liquidità delle banche sono migliorate dallo scorso anno. Il ricorso al rifinanziamento dell'Eurosistema è sceso a circa 200 miliardi a fine febbraio (da quasi 250 miliardi dell'anno precedente). Dei 255 miliardi ottenuti nelle due operazioni di LTRO a tre anni del dicembre 2011 e febbraio 2012 sono stati restituiti 64 miliardi⁶⁹. La leva finanziaria, misurata dal rapporto tra attività di bilancio e capitale, risulta sotto la media europea (19 in Italia a fronte di 22 nell'Unione⁷⁰).

Nel complesso, il settore bancario italiano è solido in virtù di una esposizione contenuta verso attività rischiose e di un valore ridotto della leva finanziaria rispetto alla media europea. Al tempo stesso, nonostante la crisi economica l'adeguatezza del capitale si è rafforzata a livello di

⁶⁶ Fonte: Banca d'Italia, Bollettino economico n. 1, Gennaio 2014; dati destagionalizzati e annualizzati.

⁶⁷ Fonte: Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria, Novembre 2013.

⁶⁸ Per *funding gap* si intende la differenza fra i prestiti bancari e la raccolta al dettaglio, generalmente espressa in percentuale del totale dei prestiti stessi.

⁶⁹ Fonte: Banca d'Italia, ASSIOM Forex, Intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, 8 febbraio 2014.

⁷⁰ Fonte: Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria, Novembre 2013.

sistema negli ultimi due anni, in particolare con riferimento ai gruppi bancari di maggiori dimensioni.

Gli *stress test* sui bilanci bancari condotti, oltre che dal Fondo Monetario Internazionale anche dalla Banca d'Italia, hanno mostrato che il sistema bancario italiano è sufficientemente capitalizzato da poter fronteggiare scenari macroeconomici sfavorevoli, confermando la solidità strutturale del sistema finanziario⁷¹. I progressi del comparto bancario sotto il profilo del rischio sono segnalati dalla recente diminuzione dei *credit default swap spread* per le principali banche italiane, che hanno beneficiato di una contestuale flessione negli *spread* sui titoli del debito pubblico.

In prospettiva, la contrazione dei prestiti alle imprese si attenuerebbe nel 2014 e il flusso di nuove sofferenze delle imprese calerebbe nell'anno in corso.

FOCUS

L'esercizio di valutazione complessiva e l'esame della qualità degli attivi

Al fine di fronteggiare le conseguenze delle tensioni finanziarie sullo stato patrimoniale delle banche, le autorità di vigilanza hanno adottato delle misure volte a rafforzare i bilanci bancari. Dall'inizio della crisi finanziaria, l'ammontare di nuovo capitale raccolto presso le banche dell'area dell'euro ammontava a 225 miliardi di euro, senza considerare gli importi immessi dagli Stati⁷². L'esigenza di effettuare una valutazione approfondita delle condizioni delle banche dell'area dell'euro è nata dall'obiettivo di rendere i bilanci bancari più trasparenti, di ridurre la frammentazione dei mercati finanziari e di rafforzare la fiducia del settore privato nella solidità del sistema finanziario. L'esercizio, che si svolge nell'ambito del meccanismo unico di vigilanza bancaria a livello europeo⁷³, coinvolge 128 banche (15 delle quali italiane) dei 18 Stati membri che rappresentano l'85 per cento delle attività bancarie dell'area dell'euro. Sono previste tre fasi: un'analisi preliminare dei profili di rischio, un esame della qualità degli attivi (*Asset Quality Review, AQR*) e uno *stress test*, condotto dalla Banca centrale europea in collaborazione con l'Autorità bancaria europea. La prima fase è relativa ai fattori di rischio sia intrinseci alla banca e comprendenti anche informazioni sulla liquidità, la leva finanziaria e il finanziamento, sia esogeni tali da alterarne potenzialmente la vulnerabilità. L'analisi della qualità degli attivi, la prima nella sua portata, si focalizza sulle attività di bilancio al 31 dicembre 2013 e comprende tutte le posizioni sia di bilancio che fuori bilancio, sia nazionali che estere, e tutte le classi di attività incluse le sofferenze, i prestiti ristrutturati e le esposizioni verso debitori sovrani⁷⁴. Gli *stress test*⁷⁵ si basano sull'esame di qualità degli attivi e valutano la capacità di assorbimento degli *shock* da parte delle banche.

Il debito pubblico e la sostenibilità

Soltanto il debito pubblico risulta al di sopra dei valori soglia utilizzati per segnalare criticità. La procedura sulle *Macroeconomic Imbalances* tiene conto del rapporto debito/PIL, pure contemplato all'interno di altri processi di sorveglianza, perché valori alti del rapporto possono diventare un fattore di instabilità a livello

⁷¹ IMF, 'Technical note on stress testing the banking sector', IMF Country Report No. 13/349, December 2013.

⁷² Fonte: BCE, 'Note on the Comprehensive Assessment', Ottobre 2013.

⁷³ Il Meccanismo Unico di Vigilanza entrerà in funzione a Novembre 2014. Il regolamento istitutivo (Regolamento UE n. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013) attribuisce alla BCE, in collaborazione con le autorità nazionali, la vigilanza degli enti creditizi con attivi superiori a 30 miliardi o al 20 per cento del PIL.

⁷⁴ Fonte: BCE, 'Note on the Comprehensive Assessment', Ottobre 2013.

⁷⁵ Gli *stress test* verranno effettuati tra aprile e ottobre del 2014.

macroeconomico. Effettivamente la crisi dei debiti sovrani che ha colpito i paesi dell'area dell'euro caratterizzati da un elevato debito pubblico ha costretto tali Paesi, tra cui l'Italia, ad accelerare la riduzione del *deficit* ponendo in prospettiva il rapporto debito-PIL su di un più rapido sentiero di rientro. Le conseguenze sono state, nel breve periodo, una pressione al *deleveraging* sul settore creditizio, un'accentuazione della fase ciclica sfavorevole e indirettamente, tramite una caduta del PIL e del gettito fiscale, un aggravio temporaneo dei saldi nominali di finanza pubblica. Come risultato si può affermare che la posizione del debito pubblico italiano è da considerarsi sotto tutti i punti di vista sostenibile. Per analisi approfondite si rimanda al Programma di Stabilità.

MISURE DI POLICY
Sostenibilità del debito⁷⁶

Il Governo si è impegnato nel perseguimento del consolidamento fiscale con l'obiettivo di avanzi primari considerevoli. In questo processo gioca un ruolo centrale la revisione della spesa che consente di programmare un taglio strutturale al fine di diminuire il fabbisogno statale e liberare risorse per interventi favorevoli alla crescita.

Azioni adottate dal Governo nel 2013: *i)* Privatizzazioni (tra le quali Fintecna, Poste Italiane, ENAV); *ii)* Istituzione di INVIMIT per la valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico; *iii)* Semplificazione delle procedure per l'attuazione del federalismo demaniale; *iv)* *Spending review*: qualificazione dei tagli per conseguire risparmi per 32 miliardi nel periodo 2014-2016; *v)* Disciplina vincolistica sulle società partecipate delle pubbliche amministrazioni locali e miglioramento della *governance*; *vi)* Riduzione delle dotazioni organiche delle Amministrazioni Centrali; *vii)* Contenimento della spesa per il personale delle Pubbliche Amministrazioni.

Azioni in programma per il 2014: *i)* *Spending review*: implementazione delle misure di revisione della spesa, con nuovi obiettivi di risparmi; *ii)* Privatizzazioni: realizzare privatizzazioni delle società pubbliche per 0,7 per cento del PIL l'anno nel periodo 2014 - 2017; *iii)* Contenimento degli stipendi apicali.

Il settore dell'edilizia

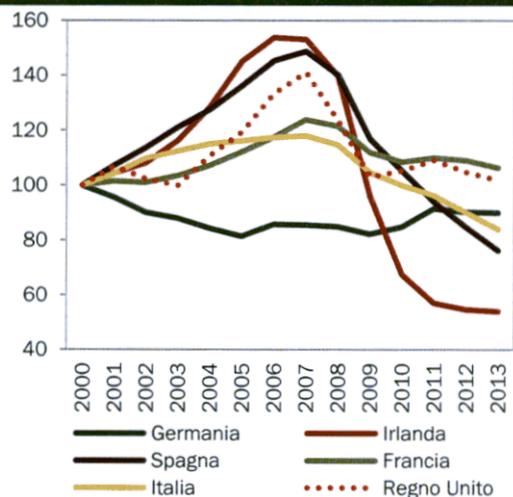
Il ciclo economico nel settore delle costruzioni rimane ancora debole. Nel 2013 gli investimenti in costruzioni si sono ridotti del 6,7 per cento e il numero di compravendite di unità immobiliari a uso abitativo è sceso del 9,2 per cento. Rispetto al picco pre-crisi, l'incidenza del settore sul PIL è passata dall'11,9 per cento nel quarto trimestre del 2006 all'8,4 per cento nel quarto trimestre del 2013.

La perdita di posti di lavoro è stata di oltre 400 mila unità. Secondo i dati ANCE, l'unico comparto a mostrare una crescita, dall'inizio della crisi del 2008 al 2013, è stato quello della riqualificazione degli immobili residenziali, anche per effetto degli incentivi fiscali varati dal Governo. Andamenti negativi si rilevano nel comparto della nuova edilizia abitativa, nell'edilizia non residenziale e nelle opere pubbliche. La crisi dell'immobiliare si è manifestata soprattutto sulle quantità piuttosto che sulle variabili nominali. I prezzi delle abitazioni hanno registrato flessioni più contenute rispetto agli altri paesi europei, avvalorando l'assenza di una bolla del mercato immobiliare italiano.

⁷⁶ Per maggiori dettagli si rinvia ai paragrafi II.2 'Efficienza e qualità della spesa pubblica' e II.3 'Riduzione del debito pubblico' della seconda parte del PNR.

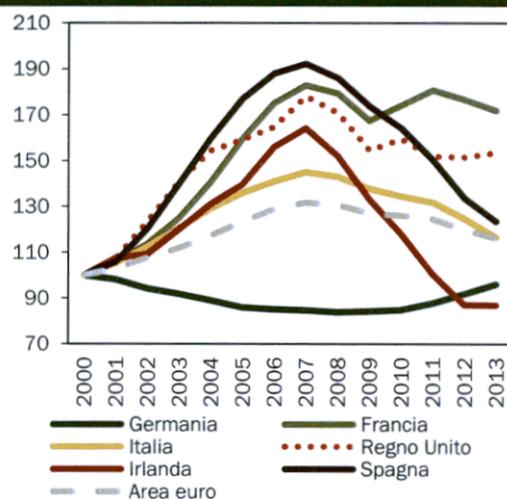
Non sembrano emergere rischi riconducibili alla sopravvalutazione degli immobili. Nel terzo trimestre del 2013, il rapporto tra i prezzi nominali e gli affitti, elaborato dall'OCSE, è risultato sostanzialmente in linea con la media di lungo periodo. Il rapporto tra prezzi nominali e reddito disponibile nominale pro-capite, che sintetizza la capacità di spesa delle famiglie, si sta gradualmente aggiustando verso la media di lungo periodo.

FIGURA I.1.21: INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI (valori concatenati anno di riferimento 2005)



Fonte: elaborazioni su dati AMECO.

FIGURA I.1.22: PREZZI REALI DELLE ABITAZIONI DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI (INDICI 2000=100)



Nota: Per Italia e Area dell'euro i dati sono disponibili fino al terzo trimestre del 2013.

Fonte: OCSE.

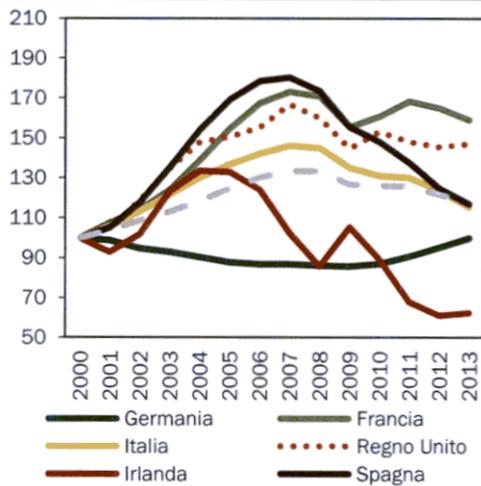
La crisi finanziaria ha generato dei fattori di rischio rappresentati non solo dalla fase ciclica negativa ma anche dalle difficoltà di accesso al credito, cui il settore delle costruzioni risulta particolarmente esposto⁷⁷.

Il Governo ha adottato una serie di iniziative a sostegno del settore delle costruzioni e delle infrastrutture⁷⁸. Una misura degli effetti si può desumere dal totale degli importi dei bonifici corrispondenti agli interventi dell'agevolazione per le ristrutturazioni edilizie e la riqualificazione energetica, che nei primi nove mesi del 2013 è risultato in crescita di oltre il 50 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2012⁷⁹.

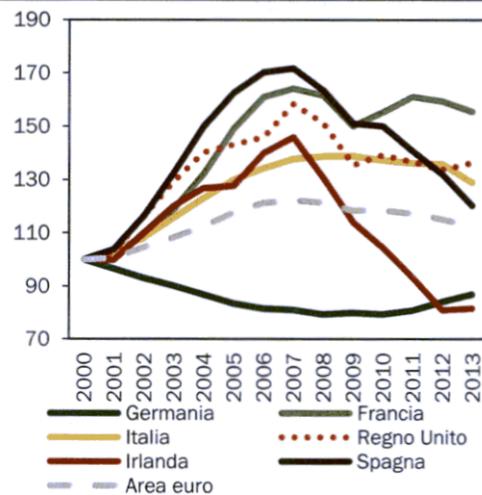
⁷⁷ Secondo i dati ANCE, tra il 2007 e il 2012 i finanziamenti si sono ridotti di circa il 45 per cento nel comparto residenziale e del 62 per cento in quello non residenziale. I prestiti alle imprese edili a fine 2012 risultavano circa il 40 per cento di quelli erogati nel 2007. I mutui per l'acquisto dell'abitazione si sono contratti del 60 per cento in sei anni. Considerando il basso grado di indebitamento e l'elevata ricchezza detenuta si rileva una rischiosità delle famiglie più bassa rispetto alle imprese.

⁷⁸ Con il D.L.63/2013 si è cercato di contrastare la flessione degli investimenti nel comparto delle costruzioni e alcune disposizioni contenute nel D.L. 102/2013 mirano a rafforzare la ripresa del comparto. Il D.L.69/2013 comprende interventi finalizzati ad accelerare la realizzazione di infrastrutture. Il D.L. 35/2013, convertito con L. 64/2013, punta a ovviare al problema dei ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione alle imprese che realizzano opere pubbliche.

⁷⁹ Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze al Senato della Repubblica, Esame preliminare del disegno di Legge di Stabilità 2014, 29 Ottobre 2013.

FIGURA I.1.23: RAPPORTO TRA PREZZI NOMINALI E AFFITTI (INDICI 2000=100)

Nota: Per Italia e Area dell'euro i dati sono disponibili fino al terzo trimestre del 2013.
Fonte: OCSE.

FIGURA I.1.24: RAPPORTO TRA PREZZI NOMINALI E REDDITO DISPONIBILE (INDICI 2000=100)

Nota: Per Italia e Area dell'euro i dati sono disponibili fino al terzo trimestre del 2013.
Fonte: OCSE.

Per quanto riguarda le prospettive del settore, secondo le nostre stime gli investimenti in costruzioni rimarrebbero deboli nel 2014 per poi espandersi negli anni successivi. Prospettive favorevoli nell'arco dei prossimi due anni sono desunte anche dall'ultimo sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni.

MISURE DI POLICY

Incentivi al settore delle costruzioni⁸⁰

Nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, i piani d'investimento realizzati negli ultimi anni dalle imprese di piccola e media dimensioni sono stati favoriti dalle agevolazioni fiscali e finanziarie previste da norme di tutela e promozione dell'accesso alla casa.

Azioni adottate dal Governo nel 2013: *i)* Incentivi alla ristrutturazione e riqualificazione energetica; *ii)* Semplificazioni amministrative nel permesso a costruire; *iii)* Rafforzamento delle competenze dello Sportello Unico; *iv)* Piano Casa: prorogata di 3 anni l'imposta di registro ridotta all'1 per cento per l'attuazione dei programmi di edilizia residenziale; *v)* Esclusione dal pagamento dell'IMU dei fabbricati destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, se non locati o venduti entro tre anni dalla ultimazione dei lavori

Azioni in programma per il 2014: *i)* Estensione del Piano casa; *ii)* Revisione del regime di detrazioni fiscali a fini energetici e di riqualificazione edilizia.

⁸⁰ Per maggiori dettagli si rinvia al par II.15 'Competitività e internazionalizzazione delle imprese' della seconda parte del PNR.

II. LE RIFORME NAZIONALI IN DETTAGLIO

II.1 RIFORME COSTITUZIONALI E ISTITUZIONALI

La semplificazione degli assetti istituzionali e la velocizzazione dei procedimenti decisionali rappresentano uno dei punti centrali dell'agenda politica della XVII legislatura. Essi costituiscono un pilastro strategico su cui fondare il rilancio della competitività, condizione necessaria per superare la recessione in atto e il suo gravoso impatto in termini sociali ed economici.

Le iniziative e gli interventi fin qui promossi nel corso della legislatura mirano a delineare una riforma organica del sistema politico-istituzionale, per garantire maggiore stabilità degli esecutivi, rafforzare l'efficienza dei processi decisionali pubblici ed elevare per questa via la qualità della vita democratica e la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

In particolare, il carattere prioritario della questione delle riforme costituzionali e della legge elettorale, si è posto fin dalle prime battute di avvio della XVII legislatura ed è stato sottolineato con forza dal Presidente della Repubblica Napolitano nel discorso pronunciato il 22 aprile 2013.

La riforma costituzionale

Nella fase iniziale della XVII legislatura, coincidente con poco più della seconda metà del 2013, le iniziative del Governo e il dibattito politico-parlamentare si sono concentrati soprattutto su questioni legate al procedimento da seguire per le riforme costituzionali.

Dal 2014 si è aperta invece una fase concentrata sui profili sostanziali delle riforme costituzionali, le cui linee portanti sono state presentate dal Governo il 12 marzo scorso. Tali linee, che saranno formalizzate in un disegno di legge, comportano il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del Consiglio Nazionale economia e lavoro (CNEL) e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, per le disposizioni concernenti l'ordinamento territoriale e la ripartizione della potestà legislativa tra livelli di governo. Le linee di riforma sono state presentate dal Governo come contributo per un confronto pubblico, in attesa di una formalizzazione in un disegno di legge da sottoporre alla discussione parlamentare.

In tema di bicameralismo, si prevede la trasformazione del Senato della Repubblica in un Senato delle Autonomie che rappresenta le istituzioni territoriali, composta dai presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti tra i consiglieri regionali, e da tre Sindaci eletti da una assemblea dei Sindaci della Regione.

Con l'istituzione del nuovo Senato, la Camera dei Deputati diverrà il titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed eserciterà la funzione d'indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo.

In questa prospettiva, il Senato delle Autonomie concorre, secondo le modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ed esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni. Essa partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea e, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolge attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio.

La riforma include l'abolizione a livello costituzionale delle Province e interviene sulla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Questo intervento, che è strettamente connesso alla riforma del bicameralismo, estende la competenza di legislazione esclusiva per lo Stato, includendo, tra l'altro, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, il sistema nazionale di protezione civile, le norme generali del procedimento amministrativo nonché la disciplina giuridica dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni, l'ordinamento scolastico, l'istruzione e la ricerca scientifica, la previdenza, la materia energetica, le grandi reti di trasporto d'interesse nazionale, la programmazione strategica del turismo.

Nella prima fase della legislatura, il Governo aveva presentato un disegno di legge per delineare una procedura speciale e accelerata per la disciplina del procedimento di revisione costituzionale, in deroga a quanto previsto all'art. 138 della Costituzione. Il disegno di legge in questione, tuttavia, non ha concluso l'iter di approvazione in Parlamento.

Inoltre, in chiave di approfondimento, il Governo aveva istituito una Commissione di esperti per le riforme costituzionali¹ e aveva promosso una procedura di consultazione pubblica sui temi delle riforme. La Commissione, insediatasi il 12 giugno 2013, ha concluso i suoi lavori a settembre 2013 con la presentazione di una relazione finale contenente ipotesi di riforma².

La riforma della legge elettorale

La Camera dei Deputati ha approvato in prima lettura, il 12 marzo 2014, una riforma del sistema elettorale della stessa Camera. Il lavoro della Camera è iniziato nel mese di gennaio 2014 e si è concluso in due mesi, accelerando così un procedimento di riforma già cominciato, all'inizio della legislatura, presso il Senato.

Sull'accelerazione del processo di revisione elettorale ha inciso la sentenza 1/2014 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale

¹ La Commissione per le riforme costituzionali è stata istituita con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l'11 giugno 2013. I membri della Commissione hanno lavorato a titolo gratuito.

² Il documento è consultabile al seguente link: <http://riformecostituzionali.gov.it>. Dall'8 luglio 2013 fino all'8 ottobre 2013 tutti i cittadini hanno avuto la possibilità di dare il loro contributo alla Riforma della Costituzione partecipando alla consultazione on line sul sito predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri www.partecipa.gov.it, attraverso un questionario on line. Per un'analisi dei risultati della consultazione pubblica si rinvia al Rapporto Finale 'Consultazione Pubblica sulle Riforme Costituzionali' del Dipartimento per le Riforme Istituzionali disponibile sul sito www.riformecostituzionali.gov.it.

delle norme della disciplina elettorale contenute nella vigente legge elettorale³ in merito a due aspetti: il premio di maggioranza e le liste bloccate⁴. L'accelerazione dei lavori parlamentari corrisponde a una precisa scelta politica, perché, comunque, la sentenza della Corte costituzionale, pur caducando alcune disposizioni del vigente sistema elettorale, non ne impedirebbe la perdurante funzionalità.

FOCUS L'incostituzionalità della Legge elettorale 270/2005

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme della L. 270/2005 che prevedevano l'assegnazione di un premio di maggioranza – sia per la Camera dei Deputati che per il Senato della Repubblica – alla lista o alla coalizione di liste che avessero ottenuto il maggior numero di voti e che non abbiano conseguito, almeno, alla Camera, 340 seggi e, al Senato, il 55 per cento dei seggi assegnati a ciascuna Regione.

Secondo la Corte, nel vigente sistema elettorale proporzionale, una disciplina del premio di maggioranza che prescindendo dalla determinazione di una soglia minima per la sua assegnazione produce un'eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, consentendole, pur con un numero di voti anche relativamente esiguo, di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. In tal modo si può verificare una distorsione fra voti espressi e attribuzione di seggi tale da compromettere la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto. Per il Senato, alle censure già esposte, si aggiunge la considerazione che l'attribuzione del premio 'su scala regionale' produce l'effetto che la maggioranza in Senato sia il risultato casuale di una somma di 'premi regionali', favorendo la formazione di maggioranze diverse tra le due Camere. Tale effetto può compromettere sia il funzionamento della forma di Governo, sia lo svolgimento della funzione legislativa.

La Corte ha anche dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che stabilivano la presentazione di liste elettorali bloccate, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza. Sia per la Camera che per il Senato, il voto dell'elettore ha a oggetto una lista nella quale l'ordine dei candidati è 'sostanzialmente deciso dai partiti'. Inoltre, l'ampio numero dei candidati, in alcuni casi, è tale da renderli 'difficilmente conoscibili dall'elettore stesso'. A rendere ancora meno chiaro il legame tra elettore ed eletto vi è la possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito.

La disciplina elettorale che risulta dall'esito di incostituzionalità prevede un sistema proporzionale, che, secondo la sentenza, risulta 'depurato dell'attribuzione del premio di maggioranza; e le norme censurate riguardanti l'espressione del voto risultano integrate in modo da consentire un voto di preferenza' che assicura il rinnovo degli organi. La sentenza esclude qualsiasi valutazione sui sistemi elettorali, maggioritari o proporzionali, in quanto non vi è 'un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale'. Gli effetti della sentenza si produrranno solo 'in occasione di una nuova consultazione elettorale' e non toccano 'gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto'. Questo in conseguenza degli effetti delle dichiarazioni d'illegittimità che colpiscono solo i rapporti pendenti e non quelli già chiusi assicurando il principio della continuità dello Stato che preserva gli organi costituzionali.

La proposta di riforma elettorale approvata il 12 marzo riguarda solo la Camera dei Deputati, perché la normativa relativa al Senato - inizialmente

© ANSA/AGF

³ Come riformata dalla L. 270/2005.

⁴ La pronuncia è contenuta nella sentenza n. 1 del 2014, depositata il 13 gennaio.

contenuta nel testo - è stata stralciata anche in considerazione dell'orientamento di riforma dell'Istituzione Senato.

Il testo approvato in prima lettura prevede la suddivisione del territorio nazionale in circoscrizioni regionali, ciascuna delle quali suddivisa in collegi plurinominali la cui determinazione è oggetto di delega al Governo. Le liste di candidati sono presentate nei collegi plurinominali, singolarmente o in coalizione con un unico programma di Governo. Le soglie di sbarramento per accedere all'attribuzione dei seggi sono basate sulla percentuale dei voti validi ottenuti a livello nazionale: *i)* 12 per cento per le coalizioni, *ii)* 4,5 per cento per le liste coalizzate e *iii)* 8 per cento per le liste non coalizzate. Rimane invariata rispetto alla legislazione precedente la soglia al 20 per cento dei voti validi della circoscrizione per la lista rappresentativa di minoranza linguistica riconosciuta. La Camera ha anche introdotto una clausola che ammette al riparto dei seggi le liste delle coalizioni che non hanno raggiunto la soglia sopra indicata ma che hanno ottenuto almeno l'8 per cento di voti validi a livello nazionale o, se presentate in regioni ad autonomia speciale e rappresentative di minoranze linguistiche, abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi. Alla coalizione o lista vincente che supera il 37 per cento dei voti validi a livello nazionale è attribuito un premio di maggioranza fino a un massimo di 340 seggi. Nel caso in cui la coalizione o lista vincente non raggiunga il 37 per cento dei voti, si procede al ballottaggio tra le due liste o coalizioni che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi. In questo caso alla lista o coalizione vincente sono attribuiti 321 seggi. I seggi sono attribuiti alle coalizioni e alle liste a livello nazionale e distribuiti sul territorio proporzionalmente ai voti ottenuti nelle circoscrizioni e nei collegi.

Abolizione delle Province

A luglio 2013, nella prospettiva del superamento dell'attuale configurazione dell'ente provincia, il Governo ha presentato alla Camera dei Deputati due disegni di legge: uno, di natura costituzionale, che elimina la provincia dal novero degli enti territoriali previsti in Costituzione, l'altro, di natura ordinaria, che configura la provincia come un ente di secondo grado, con organi a elezione indiretta, nell'ambito di quelli dei comuni e quindi senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato⁵.

Poiché questa diversa configurazione dell'ente era già stata introdotta nell'ordinamento nella scorsa legislatura con disposizioni d'urgenza - che avevano anche previsto il commissariamento da parte dello Stato degli organi che via via andassero a scadenza - poi cadutate dalla Corte costituzionale, con la legge di

⁵ Con questo disegno di legge di revisione costituzionale il Governo ha ritenuto di intervenire tempestivamente per disciplinare l'assetto costituzionale dei livelli di governo della Repubblica a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni in materia di riordino delle province, contenute nei decreti legge 201/2011 e 95/2012. Tali disposizioni sono state censurate dalla Consulta in quanto il decreto-legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è stato ritenuto uno strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema delle province. I provvedimenti d'urgenza devono peraltro limitarsi a contenere disposizioni immediatamente applicabili. La mancanza del requisito dell'urgenza è implicitamente stata riconosciuta nel momento in cui, con la Legge di Stabilità per il 2013 è stata sospesa per un anno l'applicazione di buona parte della riforma. Inoltre, l'istituzione di nuove province e/o la loro cancellazione deve essere preceduta dalla iniziativa dei comuni e dal parere delle Regioni.

stabilità per il 2013 e poi con quella per il 2014⁶ è stata stabilita la proroga dei commissariamenti già in atto e la disposizione di nuovi commissariamenti per gli organi di successiva scadenza, fino e non oltre il 30 giugno 2014. Obiettivo di tali disposizioni è consentire le gestioni commissariali solo per il periodo necessario alla conclusione del procedimento parlamentare di riforma cui sopra si è fatto cenno. La suddetta riforma riguarda non solo le province, ma anche le città metropolitane e le unioni di comuni e da essa si attendono i risparmi previsti dalla prima *spending review*⁷ per effetto della revisione della disciplina della rappresentanza locale. Si può ricordare che quella prima *spending review* annetteva risparmi anche al processo di riorganizzazione dell'Amministrazione periferica dello Stato.

IN ITINERE

Il disegno di legge per il superamento delle amministrazioni provinciali

- Il disegno di legge ordinaria presentato dal Governo per il superamento delle amministrazioni provinciali, contiene anche disposizioni per il rafforzamento e la razionalizzazione delle unioni di comuni e per l'istituzione delle città metropolitane⁸. Il D.D.L. supera l'attuale configurazione delle province per trasformarle in enti di secondo livello con funzioni soprattutto di pianificazione e con organi a elezione indiretta.
- I complessivi livelli amministrativi di governo sul territorio a elezione diretta nel nostro ordinamento, a seguito dell'approvazione di questo disegno di legge, sarebbero quello regionale e quello comunale. Le funzioni di area vasta, cioè sovracomunali e provinciali verrebbero invece assegnate a enti di secondo livello, le Città metropolitane e le Province e gli incarichi nei relativi organi saranno esercitati a titolo gratuito.

Le città metropolitane

Già previste nel nostro ordinamento fin dalla legge 142 del 1990, inserite nel TUEL, nella Costituzione con la riforma del Titolo V stabilita dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e poi oggetto di un procedimento istitutivo transitorio nella legge 42 del 2009, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ma mai veramente rese operative, le città metropolitane sono delineate dal disegno di legge del Governo come enti di secondo grado con funzioni strategiche sul territorio. Poiché la popolazione, i centri di ricerca, i sistemi produttivi più dinamici si concentrano già nelle grandi città, le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono espressamente indicate dal testo. Esso comunque consente la costituzione di altre città metropolitane in caso di alcune autonomie speciali. Le città metropolitane indicate dal testo si costituiscono già dall'entrata in vigore della legge istitutiva. Da tale data è previsto l'avvio di un procedimento, anche di predisposizione dello Statuto e di provvista di organi, atto a consentire il subentro delle Città metropolitane alle province e, comunque, la successione nei rapporti giuridici, di cui le province sono parte, dal 1 gennaio 2015. Le disposizioni previste per le città metropolitane si applicano anche a Roma capitale, per la quale da un lato resta comunque ferma la disciplina già vigente e, dall'altro, è evidenziata la necessità di modifiche dello statuto per tenere conto delle sue peculiarità.

La Città metropolitana, il cui territorio coincide con quello della provincia omonima, avrà funzioni istituzionali di cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree

⁶ Legge di Stabilità 2014, art. 1, commi 325 e 441

⁷ D.L. 95/2012.

⁸ Il testo, approvato dalla Camera dei Deputati il 21 dicembre 2013, è stato approvato con modifiche dal Senato in data 26 marzo 2014 e verrà nuovamente trasmesso alla Camera per la definitiva approvazione.

metropolitane europee. Oltre a ereditare le funzioni delle Province, le Città metropolitane avranno funzioni di pianificazione territoriale generale, di organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale, di promozione dello sviluppo economico e dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione, in materia di mobilità e viabilità, ferme restando le competenze delle Regioni. Alla Città metropolitana vengono trasferiti patrimonio, risorse e personale della Provincia. Quanto agli organi della Città metropolitana, il sindaco metropolitano è il sindaco della città capoluogo, il Consiglio è costituito da ventiquattro consiglieri nelle città metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti, diciotto consiglieri nelle città metropolitane con popolazione compresa tra 800.000 e 3 milioni di abitanti, quattordici consiglieri nelle altre città metropolitane. Il Sindaco metropolitano può nominare un vicesindaco e consiglieri delegati. È prevista anche una conferenza dei sindaci dei comuni di tutta l'area metropolitana per approvare statuti e bilanci.

Le Province

Alle Province come enti di secondo grado, definite enti territoriali di area vasta, (il nome Province in questa legge resta, essendo ancora in Costituzione), rimarranno le funzioni di pianificazione del territorio, dei servizi di trasporto, della rete scolastica, gestione dell'edilizia scolastica, controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità, nonché funzioni di sviluppo strategico e di relazioni istituzionali. Lo Stato e le regioni individuano in modo puntuale, mediante accordo sancito nella Conferenza unificata, le ulteriori funzioni oggetto di riordino. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono, poi, stabiliti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite dalle province agli enti subentranti. Sono organi delle Province il Presidente, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci. Per tutti gli organi – ai primi due si provvede con elezioni di secondo grado – è prevista la gratuità dell'incarico.

I Presidenti delle province e le giunte in carica alla data di entrata in vigore della legge in esame, nonché gli eventuali commissari già nominati, sono prorogati, a titolo gratuito, non oltre il 31 dicembre 2014.

Roma Capitale

È prevista l'istituzione della Città metropolitana di Roma Capitale. Il sindaco di Roma è di diritto sindaco metropolitano. I comuni della provincia confinanti con Roma possono deliberare di aderire alla città metropolitana. La provincia di Roma come ente di secondo livello sarà in funzione limitatamente al territorio residuo. Lo statuto della città metropolitana di Roma capitale, disciplina i rapporti tra la città metropolitana, il comune di Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti, presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.

Unioni dei Comuni

Il disegno di legge dà forte impulso affinché i piccoli e piccolissimi Comuni si organizzino in Unioni dei comuni. Attraverso le Unioni, senza perdere la dimensione locale, tali Comuni possono assumere decisioni coordinate, conseguendo una gestione più efficace ed economie di scala per quanto riguarda organizzazione dei servizi, tempi di risposta ai cittadini, possibilità di affrontare scelte di più ampio respiro. Anche per gli organi delle Unioni sono previsti incarichi a titolo gratuito. Per incentivare le Unioni, le Regioni possono decidere misure specifiche nella definizione del patto di stabilità verticale; inoltre i presidenti delle Unioni possono partecipare ai consigli delle Province e delle Città metropolitane. È introdotto, inoltre, un nuovo procedimento di fusione dei Comuni per 'incorporazione'.

Riduzione costi delle istituzioni

Ad aprile 2013, la Presidenza della Repubblica ha provveduto a ridurre nella misura del 15 per cento l'indennità di funzione del Segretario generale, del 12 per cento i compensi dei Consiglieri del Presidente della Repubblica, e del 5 per cento le indennità previste per il personale comandato e distaccato. Ha inoltre predisposto ulteriori misure per ridurre le spese del Segretariato generale e, in particolare, gli oneri relativi al personale. Non è stato richiesto alcun adeguamento della dotazione a carico del bilancio dello Stato per ciascuno degli anni del triennio 2014-2016, mantenendo così fermo il valore del 2008, ossia 228 milioni. Tale decisione comporta complessivamente una rinuncia di 10,3 milioni rispetto alle somme già iscritte nel bilancio pluriennale dello Stato per gli anni 2014 e 2015.

Con riferimento ai costi istituzionali del Consiglio dei Ministri, il Governo ha previsto l'eliminazione degli stipendi di ministri, viceministri e sottosegretari che siano anche membri del Parlamento⁹. In particolare, il provvedimento stabilisce, per i parlamentari che assumono incarichi di Governo, il divieto di cumulo del trattamento economico spettante in qualità di Ministri o Sottosegretari di Stato con l'indennità spettante quale membri del Parlamento¹⁰ ovvero, qualora i predetti parlamentari siano dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con il trattamento economico in godimento presso l'amministrazione di appartenenza, nell'eventualità che gli stessi abbiano optato, in luogo dell'indennità parlamentare, per il mantenimento di tale trattamento economico. Il divieto di cumulo è stato esteso anche ai componenti del Governo non parlamentari¹¹. Conseguentemente, la corresponsione del trattamento è stata sospesa con decorrenza 22 maggio 2013 per i membri della compagine governativa parlamentari e con decorrenza 20 luglio 2013 per quelli non parlamentari, salva per gli interessati la possibilità di optare per il mantenimento di tale trattamento, fermi restando i divieti di cumulo. La minore spesa annua è stimata essere pari a circa 2 milioni.

FOCUS La *spending review* della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica

A maggio 2013, la Camera ha adottato delle misure in materia di riduzione delle spese. Sono stati attuati interventi sulle attribuzioni dei deputati titolari di cariche interne che hanno portato a un risparmio di 5,5 milioni per l'anno 2013. In particolare, sono stati aboliti gli alloggi di servizio previsti per il Presidente della Camera, per i Vicepresidenti e per i deputati Questori. Sono state ridotti del 30 per cento gli importi dell'indennità di carica che comporta un'ulteriore riduzione rispetto al 10 per cento deliberata nel 2012. Sono stati poi soppressi i rimborsi per spese telefoniche previsti per i deputati titolari di cariche. È stata ridotta del 25 per cento la spesa per il personale di segreteria dei deputati titolari di carica. Sono stati soppressi i fondi forfettari di rappresentanza previsti per i singoli titolari di cariche interne. Gli stanziamenti complessivi per le spese di rappresentanza sono stati ridotti del 50 per cento rispetto agli importi precedenti. Tali spese sono rimborsabili sulla base di un'apposita rendicontazione. Sono inoltre state ridefinite le regole di utilizzo delle autovetture di servizio da parte dei deputati titolari di cariche interne.

⁹ Ai sensi dell'art.3 del D.L. 54/2013.

¹⁰ Ai sensi della L. 212/1952.

¹¹ Con riferimento all'indennità di cui all'art.1, comma l, della legge 418/1999.

La Presidente della Camera ha operato una riduzione pari a circa il 30 per cento del suo trattamento economico complessivo.

Sono poi stati decisi degli interventi sul contributo finanziario ai gruppi parlamentari per una riduzione di spesa di 3 milioni. Il taglio è stato effettuato sul Fondo unico onnicomprensivo a favore dei gruppi parlamentari per il 2013, e la riduzione di pari ammontare interesserà il fondo anche per gli anni 2014 e 2015.

A partire dalla XVII legislatura entra pienamente a regime la nuova disciplina dei gruppi parlamentari volta ad assicurare la pubblicità e il controllo sui rendiconti interni. Una società di revisione dovrà certificare i rendiconti e il finanziamento a carico del bilancio interno è erogato solo in caso di accertata regolarità. E' prevista la pubblicazione dei rendiconti sul sito internet della Camera. Ulteriori risparmi di spesa hanno altresì riguardato i dipendenti della Camera¹². L'Ufficio di Presidenza della Camera ha approvato ad agosto 2013 il conto consuntivo per il 2012, il bilancio di previsione per il 2013 e la richiesta di dotazione da formulare al ministero dell'Economia per l'anno 2016, che conferma, anche per tale anno, la riduzione di 50 milioni per esercizio già deliberata per il 2014 e il 2015, nonché la restituzione al bilancio dello Stato 10 milioni, derivanti dai risparmi conseguiti nel 2012.

Anche il Senato della Repubblica ha intrapreso una serie di azioni volte al contenimento dei costi istituzionali. Per quanto riguarda l'indennità parlamentare, occorre ricordare che essa era stata ridotta del 10 per cento per la parte eccedente i 90 mila euro annui e del 20 per cento per i Senatori che hanno un reddito da attività lavorativa uguale o superiore al 15 per cento dell'indennità parlamentare lorda annua. La riduzione era stata introdotta nell'ottobre 2011 a seguito del D.L. 138/2011, con scadenza al 31 dicembre 2013. Il Consiglio di Presidenza del Senato ha deciso quindi di prorogare tale misura fino al 31 dicembre 2015. Sono poi state applicate anche ai Senatori a vita le trattenute sulla diaria in caso di assenze dai lavori dell'Assemblea e delle Commissioni¹³. Sono poi state introdotte regole più severe per i rimborsi per i viaggi dei Senatori eletti all'estero. Infine, per quanto riguarda il rapporto di lavoro dei collaboratori dei Senatori, è fatto obbligo di depositare il contratto e la comunicazione dell'assunzione inviata ai competenti uffici territoriali del Ministero del lavoro. A questo proposito si ricorda che il collaboratore non può essere parente o affine entro il quarto grado né convivente del Senatore con il quale ha un rapporto di lavoro. Sono stati conseguiti circa 34 milioni di minori spese per lo Stato nel 2013 e risparmi per 100 milioni nel periodo 2013-2016. E' stata confermata e prorogata fino al 31 dicembre 2015 della riduzione di 1.300 euro dell'indennità mensile dei Senatori, per un risparmio complessivo di 6 milioni all'anno. Inoltre, è previsto il blocco del *turnover* e dell'adeguamento automatico delle retribuzioni dei dipendenti.

Costi della politica e finanziamento pubblico ai partiti

Nell'ambito dei temi del finanziamento pubblico dei partiti, della democrazia interna, della trasparenza e dei relativi controlli, le proposte del Governo, inizialmente contenute in un disegno di legge, sono state oggetto di un decreto legge (D.L. 149/2013), convertito con modifiche il 21 febbraio dalla L. 13/2014¹⁴.

¹²Per un dettaglio sulle voci di risparmio delle spese si consulti il rapporto della Camera dei Deputati: <http://www.camera.it/leg17/1127?documentotesto=14>.

¹³Tale decurtazione, per i lavori dell'Assemblea, si applica se il Senatore non partecipa almeno al 30 per cento delle votazioni effettuate nell'arco della giornata.

¹⁴Il disegno di legge inizialmente presentato dal Governo era stato approvato solamente dalla Camera dei Deputati e giacente da metà ottobre al Senato. Recependo le indicazioni arrivate dal Parlamento, il Governo a dicembre ha emanato il D.L.149/2013 che richiama le disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti, nonché disciplina la contribuzione volontaria e la contribuzione indiretta come già contenute nel disegno di legge. Il D.L. 149/2013 è stato convertito con modifiche dalla L. 13/2014.

Nella nuova disciplina, il rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e i contributi pubblici erogati per l'attività politica o a titolo di cofinanziamento sono aboliti. In sostituzione, dal 2014, entra in funzione un nuovo sistema che si fonda su forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta da parte dei soggetti privati. A tale sistema possono accedere i partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità stabiliti dalla legge stessa.

Ai fini dei benefici previsti dal provvedimento, i partiti politici dovranno organizzarsi secondo requisiti minimi idonei a garantire la democrazia interna. E' previsto, infatti, che i partiti politici si dotino di uno statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico i cui elementi essenziali sono previsti dalla legge. Tale Statuto deve essere trasmesso alla 'Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici'¹⁵ che effettua i controlli di regolarità e conformità. Se lo statuto è conforme, la Commissione iscrive il partito nel registro nazionale dei partiti politici legalmente riconosciuti. Inoltre, condizione d'iscrizione è la conformità a specifici requisiti in termini di rappresentanza e di presentazione delle candidature. I partiti sono tenuti ad assicurare la trasparenza e l'accesso a tutte le informazioni relative al proprio funzionamento anche mediante un proprio sito *internet* di facile consultazione. Il registro è consultabile dal portale internet del Parlamento. In esso sono evidenziate due sezioni, l'una relativa ai partiti che soddisfano i requisiti per essere ammessi al finanziamento privato agevolato, l'altra relativa ai partiti politici ammessi alla ripartizione delle risorse del due per mille dell'IRPEF.

FOCUS Strumenti di trasparenza dei partiti politici

Il D.L. 149/2013 contiene disposizioni sulle modalità con cui i partiti politici possono finanziarsi, nonché sulla democrazia interna, la trasparenza e i controlli per i partiti stessi. Nel provvedimento, i partiti sono definiti come libere associazioni senza conferimento di personalità giuridica; attraverso di essi i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale in ottemperanza all'art. 49 della Costituzione. Ai partiti si applicano le disposizioni del codice civile.

Le informazioni relative a statuti e bilanci sono pubblicate (entro il 15 luglio di ogni anno) sul sito sia del partito sia del Parlamento, dove deve essere resa nota anche la situazione reddituale e patrimoniale dei titolari di cariche di Governo e dei parlamentari, nonché dei parlamentari europei. Inoltre, è previsto che sia reso pubblico l'elenco dei soggetti che hanno erogato finanziamenti o contributi d'importo superiore a 5.000 euro.

Sul tema della trasparenza dei bilanci, si prevede che, dal 2014, al bilancio dei partiti e dei movimenti politici siano allegati i bilanci delle loro sedi regionali, nonché quelli delle fondazioni e associazioni. Dallo stesso anno, le articolazioni regionali dei partiti iscritti al registro nazionale che abbiano ricevuto proventi almeno di 150.000 euro devono avvalersi di una società di revisione contabile per la certificazione del rendiconto.

La nuova disciplina ribadisce le funzioni di controllo della Commissione per la trasparenza e

¹⁵ La Commissione di garanzia è prevista dalla legge 96/2012 (art. 9, comma 3). La Commissione ha sede presso la Camera dei Deputati ed è composta da cinque componenti, di cui uno designato dal Primo presidente della Corte di cassazione, uno designato dal Presidente del Consiglio di Stato e tre designati dal Presidente della Corte dei conti. I cinque componenti sono scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata. La Commissione è nominata, sulla base delle designazioni così effettuate, con atto congiunto dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

il controllo dei rendiconti dei partiti sulla regolarità e sulla conformità alla legge del rendiconto dei partiti politici e dei relativi allegati¹⁶. Per ciò che attiene all'apparato sanzionatorio, esso prevede che, in caso d'inottemperanza dell'obbligo di certificazione esterna e dell'obbligo di presentare il rendiconto e il relativo verbale di approvazione, la Commissione dispone la cancellazione del partito politico dalla seconda sezione del registro, cui consegue la perdita del diritto di accedere alla ripartizione del due per mille.

A decorrere dall'anno 2014 il nuovo sistema di contribuzione volontaria si regge dunque su due pilastri: *i*) le erogazioni liberali che beneficiano di detrazioni fiscali e *ii*) la destinazione volontaria del due per mille dell'IRPEF. I partiti politici iscritti al registro nazionale possono fare richiesta di essere ammessi a beneficiare dell'uno o dell'altro sistema. I due canali prevedono criteri di esigibilità differenti.

Le erogazioni liberali in denaro effettuate dalle persone fisiche o dalle società¹⁷ in favore dei partiti politici possono beneficiare di una detrazione dall'imposta lorda sul reddito pari al 26 per cento¹⁸ per importi compresi fra 30 euro e 30.000 euro annui. La legge prevede inoltre la detraibilità già a decorrere dall'anno d'imposta 2007 per le erogazioni tracciabili effettuate tramite bonifico bancario o postale. Le persone fisiche non possono effettuare erogazioni liberali in denaro o contributi in beni o servizi in favore di un singolo partito politico per un ammontare superiore a 100 mila euro annui (fatta eccezione per i lasciti *mortis causa*)¹⁹. Disposizione analoga è prevista per i soggetti diversi dalle persone fisiche. Sono però ammesse erogazioni in favore di più partiti politici, purché ciascuna di esse non superi il limite definito dalla legge. Inoltre, le erogazioni liberali devono garantire la tracciabilità dell'operazione e l'esatta identificazione soggettiva e reddituale dell'autore, per consentire all'amministrazione finanziaria lo svolgimento di efficaci controlli.

Il provvedimento introduce poi un secondo meccanismo volontario di contribuzione ai partiti, riconoscendo a ciascun contribuente la facoltà di destinare il due per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) in favore di un partito politico. Per beneficiare di tale forma di finanziamento, i partiti devono aver avuto almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo nell'ultima consultazione elettorale per il Senato, la Camera o il Parlamento Europeo.

La ripartizione del due per mille è una decisione del contribuente. Essa è effettuata in fase di dichiarazione dei redditi²⁰ mediante la compilazione di una scheda recante l'elenco dei soggetti aventi diritto trasmesso all'Agenzia delle entrate dalla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il

¹⁶ Già previste dall'art. 8 della L. 2/1997.

¹⁷ Sono escluse dall'agevolazione le seguenti tre tipologie di enti: *i*) enti nei quali vi sia una partecipazione pubblica; *ii*) gli enti i cui titoli siano negoziati in mercati regolamentati italiani o esteri, ovvero le società ed enti che controllano, direttamente o indirettamente, i predetti soggetti, ovvero ne siano controllati o siano controllati dalla stessa società o ente che controlla i soggetti medesimi; *iii*) le società concessionarie dello Stato o di enti pubblici, limitatamente alla durata del rapporto di concessione.

¹⁸ Stessa percentuale di detrazione riservata per erogazioni alle ONLUS. Si ricorda che il provvedimento assoggetta a IMU gli immobili dei partiti politici indipendentemente dalla loro destinazione d'uso, in deroga alla disciplina generale dell'imposta applicabile agli immobili degli enti non commerciali.

¹⁹ Ai sensi dell'art. 10, co. 7 del D.L. 149/2013, come modificato in conversione.

²⁰ E' possibile effettuare la scelta anche per i contribuenti esonerati dall'obbligo di presentare la dichiarazione.