CNA *info*Parlamento *n. 9*

Aggiornamento periodico sui temi di maggiore rilevanza

a cura degli Uffici Relazioni Istituzionali e Legislativo

In questo numero: "Speciale Riforme"

Indice:

1. **Italicum**
2. **Revisione costituzionale**
3. **Finanziamento dei partiti**
4. **Comparazione tra sistemi di finanziamento pubblico e/o privato**
5. **Le città metropolitane, le province, le unioni e fusioni di comuni**
6. **Provvedimenti attuativi riferiti ai Governi Monti e Letta**

Introduzione

La realizzazione delle riforme costituzionali ed elettorali, nel quadro di un complessivo ripensamento dell'assetto dei pubblici poteri, è la premessa necessaria per rilanciare la crescita e la competitività del Paese, per elevare la qualità della vita democratica, ricostruire il rapporto di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e rafforzare la credibilità dell'Italia nello scenario europeo e internazionale.

Nella seconda metà del 2013 e durante il 2014 l'agenda politica si è concentrata sui profili sostanziali della riforma costituzionale e di quella elettorale, sulla legge per il finanziamento pubblico dei partiti, sulla legge di regolamentazione dei partiti e sulla necessità di dare corso ad una nuova stagione della pianificazione e del governo delle città e del territorio coerente con il complesso quadro delle riforme in corso nel Paese. Si pensi soprattutto al rinnovamento del modello delle autonomie, fondato su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza dei cittadini e quindi elettivi di primo grado: le Regioni ed i Comuni.

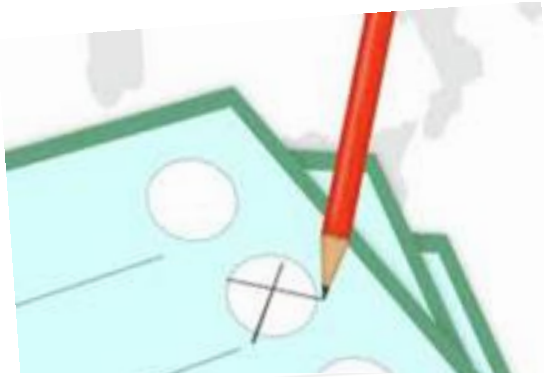
1. Italicum

Il 12 marzo 2014 l'Assemblea della Camera ha approvato in prima lettura il testo della proposta di riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati, cd. **Italicum**.

Il sistema elettorale prefigurato dal testo approvato dall'Aula riguarda solo la Camera dei deputati.

Principali caratteristiche del sistema:

- il territorio nazionale è diviso in circoscrizioni regionali, ciascuna delle quali suddivisa in collegi plurinominali;
- le liste di candidati sono presentate nei collegi plurinominali; possono presentarsi singolarmente o in coalizione con un unico programma di Governo;
- le soglie di sbarramento per accedere alla attribuzione dei seggi sono basate sulla percentuale dei voti validi a livello nazionale: 12 per cento per le coalizioni, 4,5 per cento per le liste coalizzate e 8 per cento per le liste non coalizzate; resta ferma la soglia al 20% dei voti validi della circoscrizione per la lista rappresentativa di minoranza linguistica riconosciuta;
- 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 ed alle liste a livello nazionale e distribuiti sul territorio proporzionalmente ai voti ottenuti nelle circoscrizioni e nei collegi.



1.1 La sentenza 1/2014 e la relazione della Corte costituzionale

La modifica alla legge elettorale si è resa ancor più necessaria all'indomani della dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale. Il 4 dicembre 2013, a seguito della rimessione di questione di costituzionalità da parte della I sezione civile della Corte di Cassazione (ordinanza 12060/2013), la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della legge n. 270 del 2005 in materia di premio di maggioranza e liste bloccate, con la sentenza n. 1 del 2014, depositata il 13 gennaio.

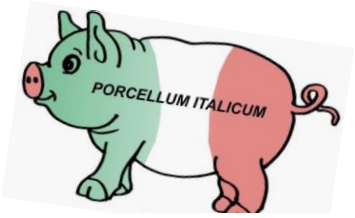
Il premio di maggioranza, come disciplinato per la Camera, secondo la Corte, è foriero di una eccessiva sovra rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. Al contrario, una legge elettorale corretta deve prevedere un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che, pur assicurando la necessaria rappresentanza alle diverse articolazioni della società civile, miri a rendere possibile la formazione di governi stabili, fondati su maggioranze reali.

L'effetto che ne deriva è quello di una difformità tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare.

Per il Senato, l'attribuzione del premio è irragionevole per mancanza di soglia minima di voti per conquistarlo e può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento.

Quanto al meccanismo delle **liste bloccate**, la pronuncia evidenzia che, sia per la Camera che per il Senato, il voto dell'elettore ha ad oggetto una lista nella quale l'ordine dei candidati è sostanzialmente deciso dai partiti e nella quale l'ampio numero dei candidati li rende difficilmente conoscibili dall'elettore stesso.

Secondo la Corte, questo sistema ferisce la logica della rappresentanza perché alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini.



2. Revisione costituzionale

E' iniziato alla Camera l'esame del disegno di legge costituzionale (Atto C. 2613, relatori Fiano e Sisto), già approvato in prima lettura al Senato, che riforma il Senato, superando l'attuale bicameralismo paritario, modifica il Titolo V della Parte seconda della Costituzione, sopprime ogni riferimento alle province nella Costituzione e dispone l'abolizione del Cnel.

Le principali novità della riforma costituzionale:

- **Composizione del Senato** - Il Senato cessa di essere organo elettivo popolare diretto e diviene organo elettivo di secondo grado, composto al massimo da cento membri. Novantacinque senatori sono eletti, con metodo proporzionale, dai consigli regionali e delle province autonome: settantaquattro tra i propri componenti, in misura proporzionale rispetto alla popolazione regionale, ventuno fra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori. Nessuna Regione potrà avere meno di due senatori. Cinque senatori sono invece nominabili dal Presidente della Repubblica, per un mandato di sette anni non rinnovabile. Il mandato coincide con quello degli organi delle istituzioni territoriali di elezione.

- **Funzioni** - La relazione fiduciaria con il Governo è affidata in via esclusiva alla Camera dei deputati. La funzione legislativa non viene esercitata collettivamente dalle due Camere, così come previsto attualmente dall'art. 70 della Carta. L'esercizio paritario della funzione legislativa permane solo per un ristretto novero di leggi (leggi di revisione costituzionale e leggi costituzionali; leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche e di referendum popolare; alcune leggi ordinamentali per gli enti territoriali; leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; approvazione della legge europea, leggi in materia di diritti della famiglia e tutela della salute). Per le altre leggi, l'esame del Senato è eventuale e di natura consultiva; l'approvazione definitiva è presso la Camera dei deputati. In alcuni casi, è prevista una procedura rinforzata che consente alla Camera di respingere le modifiche proposte dal Senato solo a maggioranza assoluta dei componenti nella votazione finale. Nel procedimento legislativo si introduce una corsia preferenziale per il Governo che può chiedere alla Camera di votare entro sessanta giorni un disegno di legge essenziale per l'attuazione del programma, escludendo da tale procedimento le leggi bicamerali, le leggi elettorali, la ratifica dei trattati internazionali, le leggi che richiedono maggioranze qualificate.

Il Senato viene profondamente rivisitato nell'attività. Si prevede: che concorra alla funzione legislativa e che eserciti la funzione di raccordo tra l'UE, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica; che valuti l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifichi l'attuazione delle leggi dello Stato, controlli e valuti le politiche pubbliche e concorra a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo.

- **Titolo V** - Viene riconfigurata la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, modificando il catalogo delle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione. A tal proposito, infatti, l'elenco delle materie e delle funzioni di **competenza statale esclusiva** viene integrato includendovi: norme sul procedimento amministrativo; norme generali e comuni per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro; previdenza complementare ed integrativa; commercio con l'estero; tutela dei beni culturali e paesaggistici; disposizioni generali e comuni su ambiente e ecosistema, sulle attività culturali e sul turismo; ordinamento sportivo; ordinamento delle professioni e della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia; infrastrutture strategiche. E' prevista l'esclusione dalle funzioni dei titolari di organi di governo delle Regioni e degli enti locali in caso di grave dissesto finanziario. Viene modificata la disposizione che prevede l'attribuzione di forme di autonomia differenziate, subordinando il conferimento di ulteriori competenze alle Regioni a statuto ordinario al requisito dell'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio.
  Lo Stato, inoltre, potrà esercitare una «**clausola di supremazia**» verso le Regioni a tutela dell'unità della Repubblica e dell'interesse nazionale intervenendo con legge in materie ad esso non riservate.
  Sono posti limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali. I rimborsi a favore dei gruppi politici presenti nei consigli regionali sono eliminati.

- **Referendum** - Le firme necessarie per i referendum restano cinquecentomila, con il quorum di partecipazione del 50% più uno degli aventi diritto. In caso si arrivi a ottocentomila firme tale quorum, invece, si abbassa alla maggioranza dei votanti dell'ultima tornata elettorale. Si introduce, infine, una riserva di legge per disciplinare i referendum propositivi e d'indirizzo. Per le leggi di iniziativa popolare il requisito di cinquantamila firme necessarie per la presentazione è elevato a centocinquantamila.

- **Elezione Capo dello Stato** - È il Parlamento in seduta comune che elegge il Capo dello Stato, ma senza delegati regionali e cambiano i quorum: dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti e, dall'ottavo, la maggioranza assoluta.

- **Soppressione di enti** - Si prevede la soppressione del CNEL e delle Province.

- **Altre disposizioni** - La riforma costituzionale contiene inoltre altre disposizioni, quali, in tema di procedimento legislativo, la richiesta del Governo alla Camera di voto a data certa su disegni di legge; in tema di decreti legge, la previsione di vincoli di contenuto; in tema di legittimità, il ricorso preventivo alla Corte costituzionale sulla legittimità costituzionale della legge elettorale.

3. Finanziamento dei partiti

Il **decreto-legge n. 149 del 2013** ha abrogato il finanziamento pubblico diretto dei partiti politici e lo ha sostituito con un sistema di finanziamento basato sulle detrazioni fiscali delle donazioni private e sulla destinazione volontaria del 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. L'accesso a queste forme di contribuzione viene condizionato al rispetto dei requisiti di trasparenza e democraticità.

Prima dell'attuale riforma, in Italia il sistema dei partiti poteva contare su due principali fonti di finanziamento (L. 96/2012):

- i contributi da parte dello Stato direttamente erogati ai partiti e movimenti politici;
- i finanziamenti dei privati a partiti, movimenti e singoli esponenti politici, nei modi e limiti fissati dalla legge.

La nuova disciplina si inserisce in un processo di progressiva riduzione dell'entità dei contributi diretti ai partiti, istituiti nel 1974 ed erogati, a partire dal 1993, esclusivamente sotto forma di contributi per le spese delle campagne elettorali.

Per quanto riguarda le forme di contribuzione alternative disciplinate dal disegno di legge, di fatto si tratta del potenziamento di un istituto già previsto dall'ordinamento (la detraibilità fiscale dei finanziamenti privati) e di un meccanismo (quello del 2 per mille) sperimentato per un breve periodo nel 1997 (L. 2/1997 e, in gran parte, abrogato dalla L. 157/1999).

Infine, nella Gazzetta ufficiale del 15 luglio 2014 è stato pubblicato il decreto del Presidente del Consiglio relativo alle modalità per il riparto e la corresponsione delle somme ai partiti politici derivanti dalla destinazione del 2 per mille IRPEF da parte dei contribuenti.

Principali modifiche:

- l'adozione da parte dei partiti di statuti recanti necessari elementi procedurali e sostanziali che garantiscano la democrazia interna, ai fini dell'accesso ai benefici.
- l'istituzione del Registro nazionale dei partiti politici riconosciuti che accedono ai benefici previsti dalla legge, consultabile dal sito internet del Parlamento.
- la realizzazione da parte di ciascun partito di un sito internet dal quale devono risultare le informazioni relative all'assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci.
- l'estensione delle funzioni di controllo della Commissione di garanzia sui bilanci dei partiti anche al rispetto delle prescrizioni sul contenuto statutario e sulla trasparenza.
- la riduzione delle risorse spettanti per i partiti che non rispettano le norme in materia di parità di accesso alle cariche elettive.
- l'introduzione di un tetto alle donazioni pari a 100 mila euro.
- l'introduzione di una detrazione per le erogazioni liberali pari al 26% per gli importi da 30 a 30 mila euro.
- l'assoggettamento a IMU degli immobili dei partiti politici.
- la possibilità di destinare il 2 per mille IRPEF ai partiti.
- la previsione di un apposito codice di autoregolamentazione delle raccolte telefoniche di fondi.
- l'applicazione progressiva della abrogazione con la riduzione parziale dei contributi diretti che cesseranno completamente nel 2017.
- l'estensione al personale dei partiti della disciplina sul trattamento straordinario di integrazione salariale e di contratti di solidarietà.

4. Comparazione tra sistemi di finanziamento pubblico e/o privato

4.1 Francia

In Francia il sistema di finanziamento dei partiti politici, è stato riformato più volte (l'ultima nel 2011) e può essere definito un sistema misto, basato sia sul finanziamento pubblico che su quello privato.
Il finanziamento pubblico è a carico del bilancio dello Stato e l'entità massima dell'erogazione è stabilita annualmente dalla legge finanziaria.
L'ammontare degli stanziamenti di pagamento, individuato dalla legge finanziaria, è ripartito in due frazioni eguali:

- la prima è destinata ai partiti politici in funzione dei voti ottenuti in occasione delle ultime elezioni per il rinnovo dell'Assemblea nazionale. Requisito primo per l'accesso al contributo è che il partito abbia presentato candidati in almeno 50 circoscrizioni che abbiano ottenuto almeno l'1% dei voti espressi in tali circoscrizioni;
- la seconda frazione è destinata ai partiti politici in funzione della loro rappresentanza parlamentare. Ovvero accedono alla seconda frazione i partiti con i requisiti previsti per la ripartizione della prima frazione che sono riusciti ad ottenere degli eletti all'Assemblea nazionale o al Senato.

Per le spese elettorali è previsto un contributo statale per il parziale rimborso delle spese elettorali sostenute dai candidati alle elezioni legislative nazionali ed europee, nonché alle elezioni nei cantoni e municipi con più di 9.000 abitanti.

Per quanto riguarda il finanziamento pubblico ai partiti politici, questi possano raccogliere fondi e contributi per il finanziamento della loro attività esclusivamente per il tramite di un mandatario (associazione, persona fisica). Per il finanziamento privato (limite max fissato in 7.500 €), le donazioni a partiti politici e a candidati possono essere effettuate solo da persone fisiche. Sono infatti vietati i finanziamenti da parte di persone giuridiche, enti di diritto pubblico, enti privati con maggioranza del capitale appartenente ad enti pubblici, casinò e Stati esteri.

Le norme francesi obbligano i partiti e movimenti che beneficiano di finanziamenti sia pubblici che privati a tenere una contabilità (certificata da due revisori dei conti) nella quale devono essere esposti sia il rendiconto del partito, sia i rendiconti degli enti e delle società dei quali il partito detiene la metà del capitale, o nei quali abbia dei rappresentanti nel consiglio di amministrazione o comunque eserciti un potere preponderante di decisione o di gestione.

4.2. Germania

In Germania, in base ad una disposizione del 1994, è ammesso il finanziamento pubblico ai partiti politici.
Per quanto riguarda l'entità dei contributi e requisiti per l'accesso, la suddetta legge del 1994, (successivamente modificata nel 2002) prevede che alle formazioni politiche venga annualmente corrisposto, a carico del bilancio dello Stato:

- un contributo per ciascun voto ottenuto proporzionalmente ai voti ricevuti (in percentuale variabile a seconda che si tratti di elezioni per il Bundestag, per il Parlamento europeo o per i Parlamenti dei Länder).
- un contributo calcolato sulla quota dei contributi versati da privati pari a 0,38 euro per ogni euro che il singolo partito abbia ricevuto come donazione o a titolo di quota di iscrizione da una persona fisica (si tiene conto soltanto delle sovvenzioni che non superano i 3.300 euro), oppure le somme devolute al partito dagli stessi parlamentari.

Per accedere ai suddetti contributi è necessario il raggiungimento di determinati risultati elettorali minimi (percentuale di voti di lista validi pari allo 0,5% del totale dei voti validi per le elezioni europee e del Bundestag o all'1% dei voti validi (per le elezioni dei Parlamenti dei Länder).
L'importo del finanziamento pubblico è stato di 150,8 milioni di euro per il 2012, ma a decorrere dal 2013 il limite assoluto è aumentato annualmente in base all'incremento del costo della vita e dell'aumento delle retribuzioni corrisposte ai lavoratori e agli impiegati degli enti locali.
In Germania le modalità del finanziamento privato, ovvero delle donazioni ai partiti politici, sono disciplinate dalla legge sui partiti.
Fino ad una somma di 1.000 euro, la donazione può essere corrisposta sotto forma di denaro contante, mentre le donazioni in favore di un partito il cui controvalore complessivo risulti superiore a 10.000 euro/anno solare, devono essere registrate nella rendicontazione contabile con l'indicazione del nome e dell'indirizzo del donatore. Le donazioni che superino la cifra di 50.000 euro nel singolo caso devono essere invece immediatamente annunciate al Presidente del Bundestag, che ha cura di renderle pubbliche unitamente all'indicazione del donatore pubblicandole sotto forma di atti parlamentari.
Per quanto riguarda i controlli, La legge tedesca sui partiti politici introduce un obbligo di rendicontazione. In Germania, un tratto caratteristico del sostegno pubblico alla formazione in ambito politico-sociale e alla cooperazione internazionale è costituito dalla destinazione di ingenti risorse del bilancio statale alle fondazioni culturali collegate ai partiti politici, definite come "fondazioni vicine ai partiti" o "fondazioni politiche".

4.3. Gran Bretagna

Nel sistema politico britannico il finanziamento pubblico ai partiti politici riveste tradizionalmente un ruolo marginale dovuto principalmente dalla natura giuridica dei partiti politici che sono privi di personalità giuridica e considerati al pari di organizzazioni volontarie (attualmente i conferimenti in denaro sono riservati ai partiti di opposizione purché alle ultime elezioni abbiano ottenuto almeno due seggi alla Camera dei Comuni oppure un seggio e 150.000 voti nel presupposto che ciò valga a compensare i vantaggi, economici e non, che il partito di maggioranza trae dall'avere la disponibilità dell'apparato di governo).

Ai gruppi parlamentari di opposizione che ne beneficiano corre l'obbligo di certificare, avvalendosi di revisori indipendenti, l'esclusiva destinazione di essi alla copertura delle spese sostenute per l'attività parlamentare.
Analogamente alla Camera dei Comuni, anche per la Camera dei Lords è previsto un contributo per i partiti di opposizione.

Per il finanziamento indiretto ai partiti politici le leggi britanniche in materia elettorale prevedono una serie di agevolazioni per i candidati alle elezioni politiche (concessione, sotto la vigilanza dell'autorità di settore, di spazi televisivi e radiofonici per la propaganda politica sia durante la legislatura che durante la campagna elettorale).
I finanziamenti privati possono essere erogati, a titolo di donazione, da parte di individui (iscritti in un registro elettorale) nei confronti dei soggetti individuati dalla legge quali membri di partiti i quali abbiano adempiuto agli oneri di registrazione, di titolari di cariche elettive e di componenti di associazioni collegate ai partiti. Tali conferimenti sono soggetti ad un regime di pubblicità, essendone prevista l'iscrizione in un pubblico registro mantenuto ed aggiornato da una Commissione Elettorale.

Le donazioni effettuate ai partiti da parte di società, imprese ed organizzazioni sindacali sono soggette al medesimo regime di pubblicità e di notifica alla Commissione; inoltre vi sono gli obblighi previsti dal diritto societario relativamente all'indicazione nel bilancio delle imprese dei contributi erogati ai partiti.

I controlli sulla gestione finanziaria dei partiti politici pongono loro obblighi di rendiconto e di regolarità contabile, sia nella fase elettorale che durante la vita del partito. Inoltre, esiste un regime specifico relativamente ai limiti di spesa applicabili alle campagne elettorali e riferibili ai partiti nazionali e ai singoli candidati al Parlamento.

4.4. Spagna

I partiti politici spagnoli sono destinatari di finanziamenti a carico sia dello Stato sia delle Comunità autonome.

La legge spagnola individua cinque forme di finanziamento pubblico a partiti politici, federazioni, coalizioni o gruppi di elettori:

- le sovvenzioni pubbliche conferite a titolo di rimborso delle spese elettorali;
- le sovvenzioni statali annuali per le spese generali di funzionamento;
- e sovvenzioni annuali stabilite dalle Comunità autonome per le spese generali di funzionamento nel proprio ambito territoriale;
- le sovvenzioni straordinarie per la realizzazione di campagne di propaganda in occasione dello svolgimento di referendum;
- gli apporti che i partiti politici possono ricevere dai gruppi parlamentari delle Camere, delle Assemblee legislative delle Comunità autonome e dai gruppi di rappresentanza negli organi degli enti locali.

Quindi la maggior parte delle entrate dei partiti politici è il frutto del finanziamento pubblico, mentre per il finanziamento privato sono previste cinque forme:

- quote associative e sottoscrizioni da parte di iscritti, aderenti e simpatizzanti;
- utili derivanti da attività proprie dei partiti e rendite ricavate dalla gestione del proprio patrimonio, ricavi derivanti da attività promozionali e da servizi prestati in relazione con i propri fini costitutivi;
- donazioni in denaro o in natura, percepite nei termini e nelle condizioni previste dalla legge stessa;
- fondi derivanti da prestiti o da crediti concordati;
- eredità o lasciti ricevuti.

I partiti politici devono tenere dei registri contabili dettagliati, che permettano in ogni momento di conoscere la loro situazione finanziaria e patrimoniale e, a seguito di una recente modifica, i partiti politici, una volta pubblicata dalla Corte dei conti la relazione di controllo per un determinato esercizio, sono tenuti a rendere pubblici il bilancio e il conto economico e, in particolare, l'importo dei crediti che sono stati concessi, il tipo di ente concedente e le cancellazioni del debito corrispondenti a tale esercizio.

4.5. Stati Uniti

A differenza dei Paesi europei, in cui i contributi pubblici concorrono in modo determinante a coprire i cosiddetti "costi della politica" a fronte di apporti privati considerati residuali, negli Stati Uniti è invece obiettivo preminente della regolazione pubblica quello di porre argini ai cospicui flussi finanziari privati destinati ai partiti e alle organizzazioni politiche, al fine di prevenire i condizionamenti che possono derivarne.
Il finanziamento pubblico è previsto solo per la campagna presidenziale, in relazione alle distinte fasi elettorali che la distinguono, ovvero le elezioni primarie e quelle generali, al fine di garantire l'eguaglianza nella partecipazione alla vita pubblica. In questo caso i partiti politici ricevono contributi pubblici per lo svolgimento delle *conventions* la cui finalità è di designare i candidati alle elezioni presidenziali.
I fondi pubblici a ciò destinati sono alimentati attraverso i cosiddetti *matching funds*, ovvero della volontaria devoluzione di un importo (attualmente di 3 dollari ca.) da parte dei contribuenti, al momento della denuncia dei redditi.
La tendenza dei candidati presidenziali a reperire ingenti contributi privati ha progressivamente eroso la rilevanza del finanziamento pubblico ad essi riservato, la cui utilizzazione comporta, oltre alla preclusione degli apporti finanziari privati, l'osservanza di limiti massimi di spesa. È frequente, dunque, la rinuncia dei candidati ai fondi pubblici federali.
Il ricorso ai finanziamenti di fonte privata nella vita politica americana ha progressivamente assunto la valenza, non solamente di strumento di raccolta di denaro, ma anche di sostegno politico, indicativo dei livelli di consenso ottenuti dal candidato presso i cittadini e gli elettori. Pertanto, nonostante sia consentito il finanziamento tramite contributi di privati, è il contributo delle persone giuridiche (imprese, *corporations*, organizzazioni sindacali, associazioni di categoria) a costituire, benché in forma indiretta, la maggiore fonte di finanziamenti privati per le campagne elettorali federali.
Il finanziamento privato riguarda, ovviamente, anche le elezioni al Congresso e per la designazione delle cariche pubbliche elettive.
Il regime dei finanziamenti politici e dei limiti di spesa interseca la normativa in materia di pubblicità e di trasparenza finanziaria cui sono soggetti i membri del Congresso, i quali non possono ricevere compensi, né accettare vantaggi di alcun tipo, per evitare un'influenza impropriamente esercitata per la loro posizione. Tali regole sono poste come argini alle influenze provenienti dall'attività lobbistica, che rappresenta il mezzo più efficace a disposizione delle *corporations* e delle organizzazioni similari per promuovere i propri interessi.

5. Le città metropolitane, le province, le unioni e fusioni di comuni

La previsione e la disciplina di istituzioni dotate di strumenti di amministrazione di realtà metropolitane, già presenti e variamente declinate in quasi tutti gli ordinamenti occidentali, risponde a due esigenze:

- superare la discrasia tra organizzazione amministrativa ed estensione di fatto della città;
- predisporre strumenti di governo adeguati all'amministrazione di realtà territoriali particolarmente complesse, quali quelle metropolitane.

La **Legge n. 56 del 7 aprile 2014** **"Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"**, in vigore dall'8 aprile 2014, ha modificato la struttura degli enti locali in attesa della riforma del Titolo V della Costituzione, approvata dal Senato e ora all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera.

Le città metropolitane, riconosciute quali enti territoriali di area vasta, sono costituite dalla fusione tra comuni e possiedono i compiti oggi ricoperti dalle province. Sono città metropolitane: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Reggio Calabria e Roma Capitale cui è dedicata uno specifico capitolo per via del suo status di capitale. A queste si aggiungono Trieste, Palermo, Catania, Messina e Cagliari istituite in conformità all'autonomia speciale delle rispettive regioni. Il territorio delle città metropolitane coincide con quello della omonima provincia. La prima istituzione delle città metropolitane è prevista entro il 1° gennaio 2015.

Funzioni delle città metropolitane:

- nel rispetto delle leggi regionali per le materie di loro competenza, adozione e aggiornamento annuale del piano strategico triennale del territorio metropolitano;
- pianificazione territoriale generale comprese strutture di comunicazione, reti di servizi e infrastrutture;
- coordinamento e organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale in ambito metropolitano (la città metropolitana può, d'intesa con i comuni interessati, predisporre documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive);
- promozione e coordinamento di azioni per lo sviluppo economico e sociale, sistemi di informatizzazione e digitalizzazione, di mobilità e viabilità.

Subentrando alla provincia ogni città metropolitana ne assume tuti i rapporti attivi e passivi, comprese le entrate. Le sue risorse sono costituite dal patrimonio, dal personale e dalle risorse strumentali della stessa provincia.

Lo statuto della città metropolitana può prevedere l'**elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano** con un sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. Nelle città metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti è necessario che lo statuto preveda la costituzione di zone omogenee e che il comune capoluogo abbia ripartito il territorio in zone dotate di autonomia amministrativa in coerenza con lo statuto della città metropolitana.

Sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo di provincia. Il suo incarico, al pari di quello di consigliere metropolitano e di componente della conferenza metropolitana, è esercitato a titolo gratuito. Restano a carico della città metropolitana gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori relativi a permessi retribuiti, oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi.

Il Consiglio metropolitano, organo elettivo di secondo grado, dura in carica 5 anni. E' organo di indirizzo e di controllo; approva regolamenti, piani, programmi, altri atti sottoposti dal sindaco, il bilancio (proposto dal sindaco); elabora lo statuto e le sue modifiche. E' composto da 24 consiglieri nelle città con più di 3 milioni di abitanti e da 18 consiglieri in quelle con popolazione superiore agli 800mila, 14 nelle altre. Il consiglio metropolitano è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della città metropolitana; può nominare un vicesindaco (delegandogli stabilmente alcune funzioni) scelto tra i consiglieri metropolitani. Non è prevista l'istituzione di una giunta metropolitana. Tuttavia il sindaco metropolitano può assegnare, rispettando i principii di collegialità, deleghe a consiglieri metropolitani (consiglieri delegati) secondo modalità e limiti dello statuto.

Le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli sono costituite alla data di entrata in vigore della legge (8 aprile 2014), ad eccezione di Reggio Calabria che andrà alla scadenza naturale degli organi della provincia. I presidenti di provincia e le giunte provinciali restano in carica fino al 31 dicembre a titolo gratuito. Entro il 12 ottobre 2014 si svolgono le elezioni del consiglio metropolitano, indette dal sindaco del comune capoluogo e si insediano il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana. Entro il 31 dicembre 2014 la conferenza metropolitana approva lo statuto.

La Conferenza metropolitana è composta dal sindaco metropolitano, che la convoca e presiede, e dai sindaci dei comuni della città metropolitana. È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci.

Per la città metropolitana di Roma capitale si applica quanto previsto per le altre città metropolitane. Al fine di garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede di organi costituzionali e di rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, lo statuto della città metropolitana disciplina i rapporti tra questa, Roma capitale e gli altri comuni.

Le unioni di comuni sono definite enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni di loro competenza. Abrogata la possibilità per i comuni fino a 1.000 abitanti di accedere in via facoltativa, anziché obbligatoria, all'esercizio associato di tutte le funzioni tramite loro unione. Ora anche per quelli fino a 5.000 abitanti viene ripristinato l'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali mediante unione o convenzione.

Il presidente dell'unione si avvale obbligatoriamente del segretario comunale di uno dei comuni. Al presidente vengono attribuite funzioni di polizia locale, di protezione civile, sul territorio dei comuni che abbiano conferito all'unione la funzione fondamentale della protezione civile, limitatamente ai compiti di approvazione e aggiornamento dei piani di emergenza e le connesse attività di prevenzione e approvvigionamento.

L'istituzione del nuovo comune non priva i territori dei comuni estinti da eventuali benefici stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali.

Inoltre, viene introdotta l'esenzione dagli oneri fiscali per il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune.

Per graduare gli effetti della fusione, una disposizione transitoria consente il mantenimento (non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune) di tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione.

Le Province (o enti territoriali di area vasta) - La disciplina delle province è espressamente qualificata come transitoria, nelle more della riforma costituzionale del Titolo V e delle relative norme di attuazione. Gli organi della provincia: il presidente della provincia, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci.

Il presidente ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento degli uffici. E' eletto, in via indiretta, dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia (sono eleggibili i sindaci della provincia il cui mandato scada non prima di 18 mesi dalla data delle elezioni). Il presidente resta in carica quattro anni, ma è prevista la decadenza automatica in caso di cessazione dalla carica di sindaco. L'elezione avviene sulla base di candidature sottoscritte da almeno il 15 per cento degli aventi diritto al voto. Ogni elettore vota per un solo candidato ed il voto è ponderato. È eletto il candidato che consegue il maggior numero di voti, sulla base della predetta ponderazione.

Il consiglio provinciale è composto dal presidente della provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (da 16 a 10) e dura in carica 2 anni. E' prevista la presentazione di liste, sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto. La lista è composta da un numero di candidati non superiore al numero di consiglieri da eleggere né inferiore alla metà. Il voto non è però attribuito alle liste, ma solo ai singoli candidati. Viene dunque stilata un'unica graduatoria e sono eletti i candidati che ottengono il maggior numero di voti, secondo la ponderazione.
L'assemblea dei sindaci è composta dai sindaci dei comuni della provincia. È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci.
Tra le **principali funzioni** rientra la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali; la programmazione provinciale della rete scolastica; la raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; la gestione dell'edilizia scolastica; il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.
Il presidente e la giunta provinciale in carica alla data di entrata in vigore della presente legge, lo restano a titolo gratuito fino al 31 dicembre 2014 per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti e improrogabili. Fino a tale data il presidente assume anche le funzioni del consiglio provinciale. Se alla data di entrata in vigore della presente legge la provincia risulta commissariata, il commissariamento è prorogato fino al 31 dicembre 2014.

6. Provvedimenti attuativi riferiti ai Governi Monti e Letta

Il Ministro per le Riforme costituzionali e i Rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi, durante l'ultimo Consiglio dei Ministri del 30 settembre, ha fornito al Governo il consueto aggiornamento sullo stato di attuazione del programma.

Lo stock dei decreti riferiti ai Governi Monti e Letta è diminuito da 516 a 473.

Dal Consiglio dei Ministri del 19 settembre sono stati complessivamente adottati 34 decreti, mentre altri 17 sono da ritenersi superati da normative successive.

L'Ufficio per il programma di Governo ha reso disponibili le tabelle riferite ai provvedimenti adottati alla data del 27 settembre 2014, in esecuzione degli atti normativi riferiti ai Governi Monti e Letta.

Per ciascun decreto sono indicati la norma primaria di riferimento e l'oggetto.

- **Governo Monti**
- **Governo Letta**

CNA