



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

Dipartimento:

Scienze Aziendali - Management e Innovation Systems

DOTTORATO DI RICERCA IN ECONOMIA E DIREZIONE DELLE AZIENDE PUBBLICHE XII CICLO

Tesi di Dottorato

“IL PROCESSO EVOLUTIVO DELLE ATTIVITA’ MANAGERIALI
NEI GRUPPI PARLAMENTARI ALLA CAMERA DEI DEPUTATI”

Coordinatore:

Ch.ma Prof.ssa Paola Adinolfi

Candidato:

Dott. Mauro Milillo

Matr: 8880400078

Tutor:

Ch.mo Prof. Antonio Botti

Anno Accademico 2014/2015



UNIVERSITÀ DEL STUDI DI SALERNO

Dipartimento di Studi e Ricerche Aziendali
(Management & Information Technology)

**DOTTORATO DI RICERCA IN
ECONOMIA E DIREZIONE DELLE AZIENDE PUBBLICHE
XII CICLO**

Tesi di Dottorato

*"IL PROCESSO EVOLUTIVO DELLE ATTIVITA' MANAGERIALI
NEI GRUPPI PARLAMENTARI ALLA CAMERA DEI DEPUTATI".*

Coordinatore:

Ch.ma Prof.ssa Paola Adinolfi

Candidato:

Dott. Mauro Milillo

Matr: 8880400078

Tutor:

Ch.mo Prof. Antonio Botti

Anno Accademico 2015/2016

INDICE

Introduzione e metodologia di ricerca applicata	5
--------------------------------------------------------	----------

Parte Prima

CAPITOLO PRIMO

Il ruolo dei gruppi parlamentari alla Camera nell'attuale sistema normativo	9
1.1 - I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza e Parlamento	10
1.2 - Le indicazioni dei regolamenti interni e il rapporto tra partiti e gruppi parlamentari	11
1.3 - Cenni storici all'evoluzione dei gruppi e dei partiti politici	13
1.4 - Analisi dell'evoluzione normativa: i principali sviluppi dalla riforma del 1997	16
1.5 - Qualificazione giuridica e ruolo rivestito dai gruppi nel sistema politico-istituzionale	19
1.6 - Le previsioni costituzionali in materia di gruppi parlamentari	21
1.7 - I recenti aggiornamenti della riforma dei gruppi parlamentari della Camera dei deputati	22
1.8 – Tabella riepilogativa delle evoluzioni normative	28

CAPITOLO SECONDO

I gruppi parlamentari nei principali paesi europei: un'analisi comparativa	33
2.1 - Parlamento e Unione Europea	34
2.2 - I gruppi parlamentari europei	35
2.3 - Austria: i gruppi parlamentari nella Nationalart	36
2.4 - Francia: i gruppi parlamentari nell'Assemblea nazionale	37
2.5 - Germania: i gruppi parlamentari della Bundestag	38
2.6 - Irlanda: i gruppi parlamentari della Camera bassa	40
2.7 - I Paesi Bassi: i gruppi parlamentari alle Camere	40
2.8 - Regno Unito: i gruppi parlamentari alla camera dei Comuni	42
2.9 - Spagna: i gruppi parlamentari al Congresso dei deputati	43

Parte Seconda

CAPITOLO TERZO

Le ripercussioni del New Public Management sull'azione politica: review della letteratura	46
3.1 - Inquadramento della letteratura in tema di New Public Management	47

Parte Terza

CAPITOLO QUARTO

La managerializzazione dei gruppi parlamentari alla Camera dei deputati	52
Premessa metodologica	53
4.1 - Analisi in merito alla Visione – aspetti strategici	55
4.2 - Analisi in merito al Metodo – aspetti organizzativi	72
4.3 - Analisi in merito agli Strumenti – aspetti gestionali	92

APPENDICE al Capitolo Quarto	111
A.1 - Tabelle riepilogative delle legislature dalla XIII alla XVII.	112
A.2 – Analisi comparativa dei rendiconti dei gruppi per gli anni 2013 e 2014	115
A.3 - Analisi comparativa in merito ai principali dati di bilancio e informazioni dei gruppi.	127

CONCLUSIONI	139
--------------------	------------

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	143
----------------------------------	------------

**INTRODUZIONE E
METODOLOGIA DELLA RICERCA**

Introduzione e metodologia di ricerca applicata

Il presente lavoro si propone di analizzare il livello di capacità manageriale (managerialità) dei gruppi parlamentari. In particolare, si fornisce un'analisi comparativa della situazione presente rispetto al passato, alla luce delle innovazioni legislative apportate dalla modifica del regolamento della Camera dei deputati agli articoli 14 e 15 che, come è stato rilevato, generano significative ripercussioni sulla gestione dei medesimi gruppi parlamentari.

Dal momento che tale tematica risulta, ad oggi, ampiamente inesplorata, chi scrive ha preferito adottare un'impostazione prevalentemente qualitativa, ritenuta maggiormente idonea alle finalità esplorative del presente studio. Nondimeno, laddove possibile, alla *qualitative research* sono state abbinate elaborazioni quantitative ed evidenze desunte da analisi documentali.

Ovviamente, i gruppi parlamentari non possono essere confrontati *in toto* fra loro. Alcuni sono di piccole dimensioni, perché costituiti da un basso numero di deputati e da un basso numero di personale non politico (in particolare personale amministrativo e consulenti). Altri, al contrario, sono di dimensioni molto grandi. In aggiunta, in ciascuno di essi vi sono delle aree e delle correnti di pensiero che non consentono di analizzare il campo di azione come omogeneo. A differenza di un contesto gerarchico standard, gli attori coinvolti sono quasi sempre consapevoli che la durata delle loro attività è destinata a terminare – in quanto legata inesorabilmente alla durata della legislatura – e che il rischio che lo scenario di riferimento cambi è sempre molto elevato, perché dipendente dagli equilibri politici in Parlamento e nel Governo.

L'obiettivo dello studio si sostanzia nell'intento di dimostrare che, a seguito dell'entrata in vigore delle citate modifiche al regolamento della Camera, la gestione dei gruppi parlamentari ha risentito di un impulso verso l'adozione di criteri manageriali, ove in precedenza questi erano pressoché irrilevanti.

Il lavoro è diviso in tre parti. Nella prima, si introduce il tema dei gruppi parlamentari, si affronta il relativo inquadramento normativo ripercorrendo i dibattiti giuridici e le trasformazioni avvenute nel corso del tempo sino a giungere all'attuale regolamentazione vigente. Sarà inoltre riportata un'analisi comparativa della normativa di riferimento a livello europeo, al fine di poter contestualizzare in maniera più puntuale la situazione nel nostro Paese.

Nella seconda parte si espongono i risultati di una review della letteratura di tipo narrativo, intesa a inquadrare in una coerente cornice concettuale il tema della ricerca.

In tale prospettiva, lo studio prosegue, con la terza parte, nell'intento di specificare in quali circostanze una gestione può definirsi improntata su criteri propriamente manageriali. Attraverso un tentativo di adattamento del *framework* teorico del *New Public Management* allo specifico contesto di riferimento, per pervenire alla definizione dei connotati di managerialità dei gruppi politici è stato intrapreso un percorso basato su tre principali step: 1) in primo luogo, l'attenzione è stata focalizzata sul concetto di *visione*, allo scopo di valutare la tensione degli amministratori e dei membri del gruppo politico ad assumere una prospettiva manageriale nella definizione degli aspetti strategici della gestione; 2) in secondo luogo, l'attenzione è stata concentrata sui *metodi* organizzativi adottati all'interno dei gruppi parlamentari, onde esaminare la presenza di criteri aziendali alla base degli aspetti gestionali di questi ultimi; 3) infine, si fornisce un dettaglio sugli *strumenti* tecnici e professionali impiegati nelle quotidiane pratiche di gestione dei gruppi parlamentari, valutandone la coerenza a modelli di ispirazione managerialista.

L'arco temporale di riferimento ha inizio dalla legislatura XIV (dal 30/05/2011) fino a giungere all'attuale legislatura XVII (le attività di raccolta dati, in particolare, si sono concluse nel mese di novembre 2015). Si ricorda che la modifica del regolamento è entrata in vigore a partire dall'anno 2013, rientrando in pieno nell'attuale legislatura XVII, che ha avuto inizio il 15/03/2013.

Nello specifico, è stata svolta un'analisi qualitativa mediante un'intervista ad alcuni esponenti di rilievo di alcuni gruppi parlamentari. La selezione dei gruppi è stata effettuata bilanciando il criterio dimensionale (o meglio di rilevanza parlamentare del gruppo identificato) – sulla base del numero dei deputati iscritti al gruppo – e il criterio di affidabilità dell'interlocutore (*key informant*) prescelto nel rappresentare in maniera corretta e coerente la situazione attuale nonché quella delle precedenti legislature, favorendo in tal modo un confronto fra la situazione precedente e quella successiva all'entrata in vigore delle modifiche al regolamento della Camera dei deputati. A tal fine, dunque, è stato necessario identificare interlocutori parlamentari con ruoli direzionali all'interno dei gruppi e che avessero già avuto analoghe esperienze in passato. Se tale situazione ha generato delle ripercussioni sui livelli di rappresentatività della ricerca, dall'altro lato ha consentito di tutelare l'esigenza prospettica alla base del presente studio, fornendo interessanti spunti sia sul profilo concettuale che su quello pratico.

Come anticipato, all'analisi qualitativa si è accompagnato uno studio *desk*, avente ad oggetto documenti formali – come regolamenti, statuti e rendiconti dei gruppi parlamentari della legislatura XVII e dei gruppi selezionati con riferimento alle legislature precedenti – utili per rispondere alle esigenze del presente studio. Infine, è stata svolta un'analisi quantitativa utilizzando i dati reperiti sui rendiconti di tutti i gruppi parlamentari della legislatura XVII e dell'unico gruppo disponibile a fornire i dati di bilancio relativi alla precedente legislatura XVI per gli anni 2010-2011-2012.

Questi tre approcci di analisi hanno offerto la possibilità di incrementare l'affidabilità e la consistenza delle argomentazioni discusse, alla luce della triangolazione delle evidenze di volta in volta raccolte. In tal modo, si è ritenuto di bilanciare il *bias* qualitativo che ha caratterizzato la presente ricerca, conseguendo risultati di forte rilievo tanto per stimolare sviluppi futuri sul profilo teorico concettuale quanto per suggerire profonde implicazioni manageriali ai fini di una gestione più efficiente ed efficace dei gruppi parlamentari.

In particolare, i gruppi che hanno partecipato all'indagine sono stati: Partito Democratico (PD); Area Popolare (AP) – espressione del Nuovo CentroDestra (NCD) e dell'Unione di Centro (UDC), nonché ex Popolo delle Libertà (PDL) – Lega Nord (Lega), oltre a Popolo delle Libertà (PDL) per quanto riguarda i rendiconti e le informazioni pregresse.

GRUPPO PARLAMENTARE	RUOLI DEGLI INTERLOCUTORI INTERVISTATI			
	Membri Direttivo	Presidente	Tesoriere	Direttore Amm.vo
PD - PARTITO DEMOCRATICO	X			X
AREA POPOLARE		X	X	X
NCD - NUOVO CENTRODESTRA		X	X	X
UDC - UNIONE DI CENTRO	X			X
LEGA NORD				X
PDL - POPOLO DELLE LIBERTA'	X		X	

Agli interlocutori è stata somministrata una survey semi-strutturata, i cui *item* sono stati costruiti sulla base di un modello formativo, secondo le indicazioni fornite dalla prevalente letteratura (Coltman et al, 2008)¹. Gli *item* inclusi nella survey sono rappresentativi delle tre aree concettuali (visione, metodo, strumenti) su cui si fonda il presente studio. Oltre ad un'approfondita trattazione sui singoli temi, a ciascun *item* è stata collegata una scala Likert a cinque valori, laddove valori prossimi a 1 suggerivano forte disaccordo con l'affermazione riportata, mentre valori prossimi al 5 suggerivano un forte accordo con l'affermazione riportata. Tutte le affermazioni sono state elaborate con l'esplicito intento di evidenziare le differenze che caratterizzano la gestione corrente dei gruppi parlamentari rispetto alla situazione previgente alla modifica del regolamento della Camera.

Le evidenze raccolte sono state catalogate all'interno di un foglio di lavoro elettronico secondo un protocollo di ricerca redatto ad hoc ai fini del presente studio. In seguito all'organizzazione di tali dati, si è proceduto all'elaborazione dei *finding*, presentati nelle sezioni seguenti dell'elaborato.

¹ Coltman, T., Devinney, T.M., Midgley, D.F., Veniak, S. (2008), "Formative versus reflective measurement models: Two applications of formative measurement", *Journal of Business Research*, vol. 61, n. 12, pp. 1250-1262.

CAPITOLO PRIMO

Il ruolo dei gruppi parlamentari alla Camera

nell'attuale schema normativo

1.1 - I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza e Parlamento

Il gruppo parlamentare rappresenta la proiezione del partito politico internamente alle Camere, costituendo dunque un'articolazione necessaria della rappresentanza parlamentare.

In Italia, i “gruppi politici” - e in quasi eguale misura i partiti - fanno la loro prima comparsa nel Parlamento italiano con la riforma regolamentare della Camera dei deputati nel 1920, durante il Governo presieduto da F.S. Nitti, immediatamente dopo l'introduzione del sistema elettorale proporzionale per le elezioni del 1919. Sono eliminati poi, nel periodo fascista, dopo le elezioni del 1924² e più precisamente, in concomitanza dello scioglimento dei partiti del 1926 e dell'identificazione dello Stato a “partito unico”. Nella Costituzione repubblicana i gruppi parlamentari sono citati agli articoli 72³ e 82, laddove si disciplina, per le commissioni speciali e permanenti, con poteri deliberanti, un'organizzazione che rispecchi la proporzione dei gruppi. Il requisito viene applicato anche a tutte le altre commissioni parlamentari. A tale riguardo deve essere ricordato che tra i motivi ispiratori della riforma dei Regolamenti del 1971 trova spazio la necessità di una Camera strutturata “per gruppi e dai gruppi” e la cui disciplina rimane sostanzialmente immutata anche dopo le riforme degli anni Novanta. Pensare il gruppo come “proiezione” del partito, lo pone sul medesimo piano delle istituzioni e rafforza la diffusa incomprensione sul rapporto tra partito politico e gruppo parlamentare⁴.

² Cfr. Lucci A., *La costituzione dei gruppi parlamentari: norme e prassi*. Elezioni svoltesi a seguito dell'approvazione della legge Acerbo, che riservava la maggioranza dei due terzi dei seggi al partito che avesse raggiunto il maggior numero di voti.

³ L' art. 72 della Costituzione sancisce che le Commissioni in sede legislativa siano composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Altrettanto prevede l'art. 82 in merito alle commissioni di inchiesta.

⁴ Cfr. Rubechi M., *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*. Lo stretto legame che collega le due entità affonda le sue origini nei trend europei successivi al secondo dopoguerra.

1.2 - Le indicazioni dei regolamenti interni e il rapporto tra partiti e gruppi parlamentari.

I gruppi politici rappresentano un'articolazione indispensabile della rappresentanza parlamentare, in quanto a essi sono conferite le funzioni "vitali" per il funzionamento di entrambe le Camere. Ancora, potremmo dire che le aggregazioni parlamentari sono la misura del grado di intersezione tra Governo e Parlamento, da una lato, e tra coalizioni e partiti dall'altro.

Risulta complesso definire la struttura giuridica dei gruppi perché essi possiedono una duplice mansione: sono strutture interne all'assemblea, ma si trovano in rapporto con i partiti politici. Per di più, i gruppi si dimostrano una realtà sfuggente perché disciplinati congiuntamente da più fonti di diversa natura: Costituzione, regolamenti parlamentari, statuti dei partiti, regolamenti interni dei gruppi.

Il cuore della questione è, tuttavia, che le ricerche non hanno portato a trarre conclusioni generali, ma piuttosto ad enunciare diverse tesi, ed i gruppi sono stati affiancati di volta in volta a: organi dei partiti; organi delle Camere; organi sia dei partiti che delle Camere; associazioni non riconosciute; figure soggettive di altro tipo.

Il regolamento della Camera dei deputati prevede che, entro due giorni dalla prima seduta, i deputati debbano esprimere al Segretario generale della Camera a quale gruppo desiderano appartenere (art. 14, comma 3) – i deputati i quali non abbiano fatto tale dichiarazione, o non appartengano ad alcun gruppo, formano un unico Gruppo Misto. Da tale previsione si evince che i regolamenti delle Camere hanno accolto, sia formalmente che sotto il profilo costituzionale, le modalità di costituzione⁵ e le funzioni dei gruppi, come parte delle Camere;

⁵ A titolo conoscitivo si precisa che gli organi interni ai gruppi parlamentari, previsti dai Regolamenti e sempre presenti, sono: Il Presidente, l'Assemblea ed il Direttivo. Altre figure eventuali come i Proviviri, o Revisori dei conti, il Segretario Generale o Amministrativo sono statuiti, secondo esigenza, dai singoli gruppi. In linea generale, l'Assemblea è costituita da tutti gli aderenti al gruppo parlamentare: viene convocata dal Presidente del gruppo – o dietro delibera del Comitato direttivo – ed in particolare, ad esse è rimessa la nomina dei componenti alla Presidenza e all'Ufficio di Presidenza della Camera. Inoltre, elegge tutti gli organi interni al gruppo, adotta il Bilancio preventivo e approva il Bilancio consuntivo. È previsto un *quorum* per le delibere che varia a secondo del regolamento. Ancora, può disporre una mozione di sfiducia nei confronti degli Organi eletti. Invece, il

mentre, è stato lasciato libero il profilo strutturale e funzionale interno delle aggregazioni, di natura puramente politica. Sempre l'articolo 14, comma 1, del regolamento della Camera sancisce che: “per costituire un gruppo parlamentare occorre un numero minimo di venti deputati⁶”. Inoltre, per quanto attiene la compagine dei partecipanti del Gruppo Misto sono disciplinate le seguenti circostanze: i) composto da 10 deputati senza alcun tipo di requisito politico; ii) formato da 3 a 9 deputati qualora si ravvisi “*in forza di elementi certi ed in equivoci*” una forza politica⁷; iii) almeno 3 membri aderenti facciano parte di minoranze linguistiche. Attraverso l'art. 14 trovano riconoscimento e tutela i principi della necessaria adesione ed appartenenza ad un gruppo, e della completa indipendenza del parlamentare rispetto alla fazione politica originaria della sua elezione.

Tutto il corpo normativo, partendo dalla Costituzione passando per i regolamenti e giungendo sino alle prassi divenute consuetudini, ha statuito la “presenza necessaria” di tale fenomeno. A tal proposito, sorge spontaneo domandarsi quali siano i criteri che ispirano la formazione dei gruppi. A livello ideale esiste una “tassonomia” dei requisiti necessari per la loro costituzione allo scopo di assicurare il corretto svolgimento dei lavori parlamentari e, congiuntamente, garantire la rappresentatività dell'attività svolta. Tali finalità sono raggiungibili attraverso il ricorso a vincoli numerici (quantitativi)⁸ e criteri politici (qualitativi)⁹.

Presidente rappresenta il gruppo, ne assicura la direzione ed il buon funzionamento delle attività, presiede l'Assemblea ed è un incarico caratterizzato da due mandati: il primo biennale ed il secondo triennale; il Presidente è rieleggibile ed è dotato di poteri diversi a seconda del regolamento. Infine, il Comitato direttivo è un organismo previsto direttamente dai regolamenti parlamentari: in esso si trovano i programmi generali del gruppo e le relazioni sulle attività svolte.

⁶Specularmente l'art. 14, comma 4, del regolamento del Senato individua nel numero dieci il tetto numerico di formazione dei gruppi. Tale previsione sembra non essere suscettibile di interpretazioni controverse.

⁷ Concerne la possibilità di riprodurre una tendenziale corrispondenza con partito politico, anche se non presentatosi alle elezioni o senza rappresentanti eletti nella Camera.

⁸ Nel regolamento della Camera dei deputati è previsto il tetto di 20 deputati come standard di riferimento che assicura al singolo parlamentare di avere ampia libertà di scelta a quale gruppo appartenere a prescindere dal partito alla cui compagine aderisce. Inoltre, è talvolta possibile anche costituire gruppi autorizzati anche in corso di legislatura.

⁹ Per criteri politici si intende un requisito del tutto residuale rispetto a quello quantitativo.

Fino agli anni Novanta questi criteri hanno permesso di mantenere la proiezione in sede di gruppo del partito politico; soltanto quando è venuto meno questo equilibrio, si sono rivelate le intrinseche debolezze di tali principi guida.

Nel corso delle ultime legislature i Regolamenti delle Camere sono stati oggetto di diversi interventi orientati verso il rafforzamento del rapporto fra il dato elettorale e quello parlamentare ovvero verso la reciprocità del rapporto tra partiti politici e gruppi parlamentari, affinché esista un circuito che origini dal basso, dove i gruppi siano derivazione dei primi e non viceversa.

Si tratta, evidentemente, di rapporti complessi e, ormai da tempo, si sta cercando di risolvere le controversie relative all'organizzazione dei gruppi, anche sulla base della necessaria rivalutazione del comportamento degli attori politici alla luce del divieto di mandato imperativo¹⁰, concetto che dovrebbe, secondo molte istanze, essere reinterpretato al fine di moderare la totale libertà di manovra del singolo parlamentare, ignorando del tutto il rapporto antecedente con gli aventi diritto al voto ed i partiti¹¹.

1.3 - Cenni storici all'evoluzione dei gruppi e dei partiti politici

La difficoltà di fornire una descrizione ovvero un quadro definito del concetto di gruppo politico affonda le sue origini nel momento della loro istituzione: le sedute della Camera del 24 e 26 Luglio 1920. Con quegli interventi si fornisce un'adeguata risposta alle esigenze di organizzazione interna della Camera, specchio delle continue modifiche dell'assetto politico italiano.

¹⁰ Nel dopoguerra, nella fase di redazione della costituzione si è pervenuti alla scrittura dell'art. 67 sul divieto di mandato imperativo. I contenuti prescritti nella norma dovrebbero essere spogliati della veste di cardine intorno al quale ruota il sistema della rappresentanza; è giunto il momento di legittimare la sovranità popolare che deve partire in maniera imprescindibile dal basso.

¹¹ È pure vero che l'art. 67 della Costituzione rappresenta uno strumento di garanzia per il parlamentare e per l'assemblea stessa. Garanzia intesa come possibilità del parlamentare di far valere la sua "libertà" rispetto al rappresentato e anche di fronte ad altri soggetti (del partito). Per cui, tale norma stabilisce che è assicurata la libertà di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene.

Fin tanto che i partiti hanno dimostrato stabilità e forte strutturazione, il criterio qualitativo risultava inscindibile da quello quantitativo: solo i partiti consolidati potevano raggiungere il *quorum* minimo richiesto e le deroghe avevano anch'esse come destinatari partiti di tal guisa.

Nel corso del congresso socialista di Roma del 1918, si verificò un episodio di notevole significatività: i massimalisti dell'epoca arrivarono a chiedere al gruppo parlamentare lo scioglimento ed espulsione dei membri, in quanto fortemente minato da debolezze politiche. Nel secondo dopoguerra, la prima Camera dei deputati repubblicana non adottò un nuovo testo regolamentare, ma apportò alcune modifiche a quello in vigore. Bisognerà giungere al 1971 perché prenda vita un complesso di norme coerentemente innovative, frutto della rinuncia all'impostazione seguita a partire dal 1949.

L'articolo 14 del nuovo regolamento della Camera, pur lasciando sostanzialmente invariato lo scheletro del corrispondente articolo 26 del precedente regolamento, introdusse importanti componenti innovative contrariamente al passato, come ad esempio la sostituzione della dizione "gruppo politico" con quella (attualmente diffusa) di "gruppo parlamentare", modifica che suggella la tendenza all'istituzionalizzazione dei gruppi stessi, impostati come veri e propri centri di imputazione di poteri e funzioni. Ed ancora, l'introduzione dell'ipotesi della costituzione in deroga: a tal fine, infatti, mantenendo fermi tutti gli altri requisiti, non era più obbligatorio che la fazione politica di derivazione del gruppo avesse presentato proprie liste in tutte le circoscrizioni, eccetto la Valle d'Aosta: bastava il raggiungimento "di almeno venti collegi". Ciò costituiva un importante vantaggio per i piccoli partiti. Per di più, venne persino soppresso dal testo del nuovo regolamento l'espressione "eccezionalmente", riferito alla facoltà dell'Ufficio di Presidenza di autorizzare la costituzione dei gruppi con numero di componenti inferiore a venti.

Nel corso della IX e X legislatura sono stati condotti una serie di interventi volti ad arginare il fenomeno della frammentazione della rappresentanza parlamentare, senza però inficiare il ruolo riservato alle minoranze: si è cercato di garantire la rappresentanza

all'interno dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei gruppi che non avevano potuto formarsi *ope legis*. Nei primi anni Novanta si è però assistito ad una inversione di marcia innescata da una tendenziale crisi in cui sono sprofondati i partiti e che, successivamente, li ha spinti verso un'inarrestabile implosione. Le questioni sulla formazione di gruppi cambiano radicalmente all'indomani delle consultazioni del 27 e 28 marzo 1994, alla luce dei nuovi sistemi elettorali previsti, rispettivamente per la Camera e per il Senato, dalle leggi 4 agosto 1993, nn. 277 e 276.

L'assenza e l'indebolimento di soggetti politici strutturati ha inevitabilmente condotto verso l'origine di gruppi in Parlamento che solo in un secondo momento sono andati a confrontarsi dinnanzi agli elettori ovvero non si sono mai presentati ad essi (come nel caso di Sinistra Democratica nella XV legislatura).

Quando la legge elettorale è stata aggiornata - reintroduzione di un sistema elettorale proporzionale distinto da una competizione fra liste di partito concorrenti – si sperava nella semplificazione dell'attività interpretativa delle giunte. Ciò, purtroppo, non è avvenuto, a causa del contesto così altamente frammentato del quadro partitico e della derivata fluidità nel collocamento dei singoli politici – in particolare senatori¹².

L'assenza di corrispondenza tra partiti e gruppi e la frantumazione delle forze politiche in Parlamento hanno precluso ai partiti lo svolgimento della funzione di collettori degli interessi generali, tradizionalmente svolta, e di cerniera fra società e stato – alla base della loro genesi storica–, costringendo la scienza costituzionalistica e le forze politiche ad arginare la situazione.

¹² Per segnalare lo stato di degenerazione venutosi a determinare, basti prendere a riferimento alcuni dati di una delle ultime legislature del 2000: al Senato si potevano contare 10 gruppi parlamentari, cui andava aggiunto il misto, composto da 31 senatori. Dei gruppi così formati, sei corrispondevano a partiti presentatisi alle elezioni del 2006, due erano frutto di fusioni, i restanti erano invece il risultato di scissioni successive o di ricomposizioni. Analoga circostanza presso la Camera dei deputati in cui si riscontrava una situazione del tutto analoga, cui andavano aggiunte le componenti politiche costituite in seno al Gruppo Misto.

È solo dopo le elezioni del 2008 che si è nettamente tagliato il numero dei gruppi: al Senato, 4 corrispondenti a partiti presentatisi alle elezioni e, alla Camera, 5 corrispondenti a partiti eletti. Questo finale apparentemente *roseo* ha però solamente ritardato l'evoluzione delle problematiche individuate nelle due precedenti legislature, trattandosi di un processo quasi irreversibile.

1.4 - Analisi dell'evoluzione normativa: i principali sviluppi dalla riforma del 1997

Nella storia partitica italiana la fonte regolamentare ha assunto spesso due diverse dimensioni: di avanguardia rispetto ai cambiamenti in atto (solo successivamente rilevati dalle forme di governo); di retrovia ovvero prosecuzione dei cambiamenti introdotti dal diritto pubblico¹³.

Interventi formativi in tema di regolamenti parlamentari si riscontrano già nel testo unico del 1971, ma è solo qualche decennio dopo che si individuano gli interventi più rilevanti, compiuti sotto le prime legislature repubblicane, caratterizzate da un alternarsi dei complessi di norme da adottare tra le due Camere.

La conversione del sistema elettorale nel 1993 in senso maggioritario¹⁴ ha comportato una ridefinizione dei rapporti di potere tra i partiti, tale da innescare delle conseguenze sull'attività delle assemblee e, di riflesso, su quella regolamentare, divenendo così necessario un adeguamento delle istituzioni al nuovo metodo elettorale. In altri termini, la modifica elettorale ha reso indispensabile una sorta di "aggiustamento in senso maggioritario

¹³ Cfr. Gambale P., *L'organizzazione interna e le prerogative parlamentari delle proposte di riforma dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*.

¹⁴ Cfr. Piretti M. S., (1998) *La fabbrica del voto: come funzionano i sistemi elettorali*, Laterza, Roma-Bari, p. 103. Il sistema elettorale adottato dopo il 1993 coniuga il principio maggioritario con quello proporzionale. Gli scopi di queste tipologie di meccanismi elettorali possono essere vari: attenuare la logica "pigliatutto" del maggioritario, tutelare la presenza di forze politiche minori, salvaguardare la scelta ad personam nel rapporto rappresentativo..

dell'ordinamento a livello funzionale, ovvero per quanto concerne le modalità di funzionamento del parlamento".

Si è iniziato con l'applicazione delle norme sulla formazione di gruppi con un numero di iscritti inferiore al *quorum* previsto dal regolamento, allo scopo di ottimizzare la presenza numerica. Visto il crescente proliferare dei gruppi, l'Ufficio di Presidenza della Camera ha assunto posizione conservativa già durante la XII legislatura, impedendo la costituzione a gruppi inferiori a venti deputati. Ciononostante, gli aggiornamenti normativi approvati nella XIII legislatura non sono entrati nel merito dell'art. 14, mantenendo così immutati i requisiti per la formazione dei gruppi.

Di tutta risposta, sono state elaborate, in sede di Giunta per il regolamento, alcune considerazioni sul complesso regolatore vigente in netta controtendenza rispetto a quelle delle legislature antecedenti, poggiando i presupposti per una riforma sostanziale del regolamento medesimo. A seguito della legge elettorale del 1993, non solo è cambiato il significato di "collegio", ma le circoscrizioni sono state ridotte a ventisei (dalle trentatré precedenti) e, all'interno di esse, il 75% dei seggi è stato attribuito sulla base di collegi uninominali. Si è reso necessario individuare "criteri di equipollenza", che agevolassero e permettessero l'applicazione dei requisiti regolamentari.

Recentemente, il processo di modificazione e avvicinamento delle prassi parlamentari al quadro politico-istituzionale ha condotto verso un concetto ormai ampiamente condiviso, il cosiddetto *fait majoritarie*¹⁵. Le modifiche introdotte al regolamento della Camera sono state evidentemente ispirate ad una concezione bipolare del rapporto tra le fazioni politiche,

¹⁵ Cfr. Gambale P., *L'organizzazione interna e le prerogative parlamentari nelle proposte di riforma dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*. La maggior parte degli interventi di modifica delle norme, sul finire degli anni Novanta, ha seguito la figura del cosiddetto "Parlamento decidente" ovvero si caratterizzava come un orientamento verso le riforme con ampio margine allo scopo di garantire una maggiore centralità del Parlamento inteso come ambiente di raffronto tra le due fazioni di maggioranza ed opposizione al culmine del quale venisse, in ogni caso assicurato, la garanzia dei tempi decisionali, per la prima, e la controllabilità per la seconda.

conducendo alla diffusione del concetto di “maggioranza ed opposizione”¹⁶; la direzione seguita ha posto in luce un’ ideologia di democrazia decidente e non più di democrazia bloccata, perché radicata nelle forme consociative.

Le modifiche al regolamento del 1997 sono state finalizzate al conseguimento di due interessi: attuare e consolidare il principio della democrazia decidente, fornendo al contempo la garanzia della presenza di spazi adeguati disponibili per dar vita al dibattito e all’opposizione degli interessi. È in questi ultimi anni del XX secolo, che si pongono le basi per avviare un processo di revisione della programmazione dei lavori parlamentari.

Tra gli aspetti cardine di tali aggiornamenti è stato attribuito valore all’esigenza di razionalizzare l’utilizzazione del tempo parlamentare attraverso una corretta organizzazione dei lavori e del procedimento legislativo, assicurando il perseguimento della qualità della legislazione improntato su maggiori e approfondite basi per l’istruttoria legislativa. La redistribuzione dei tempi è servita a caldeggiare il confronto tra le parti rendendo i lavori più veloci e precisi, assicurando la possibilità di intervento da parte del singolo parlamentare¹⁷, senza escludere i dissenzienti nel caso in cui volessero fornire in ogni caso il loro contributo.

Si è giunti ad un processo di verticalizzazione¹⁸ della logica parlamentare che ha costituito il passaggio da assiomi basati sul ruolo del gruppo all’identificazione della strutturazione dei lavori parlamentari intorno ai poteri e alle garanzie attribuiti ai due diversi schieramenti politici.

¹⁶ Le innovazioni in materia hanno dato certezza della presenza di consistenti spazi e ampie prerogative alle due fazioni, contestualizzate nell’ambito di uno scenario delle funzioni esercitate ben definito.

¹⁷ Una disciplina più cogente in termini di programmazione che si sostanzia in tempi minimi per l’esame dei progetti di legge in Commissione, con annessa istruttoria; riconoscimento dei diritti all’opposizione sia per l’inserimento di nuovi contenuti o modifiche dei preesistenti ovvero di poter sottoporre al voto in Camera un testo alternativo; procedure di controllo e informazione nei riguardi del Governo.

¹⁸ Cfr. Cozzoli V., *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale*. La verticalizzazione ha permesso di garantire una sufficiente tutela dell’attività svolta dai parlamentari, affinché potesse essere riconosciuto il contributo del singolo deputato nel corso dei lavori parlamentari.

1.5 - Qualificazione giuridica e ruolo rivestito dai gruppi parlamentari nel sistema politico-istituzionale

All'interno del nostro ordinamento giuridico, i gruppi parlamentari possono essere collocati in una posizione "particolare" ovvero ulteriore rispetto al solo piano dei lavori parlamentari.

La caratteristica generalmente condivisa è che i gruppi parlamentari sono soggetti di diritto ovvero dotati di capacità giuridica di ordine generale. Nelle indagini sulla natura giuridica dei gruppi condotte da Stefano Banchetti¹⁹ viene affermato che " i gruppi parlamentari sono organi interni delle Camere a struttura collegiale, dotati di ogni potere decisionale e vincolati all'indirizzo politico del partito, costituenti centro d'imputazione di attività nell'ambito delle Camere e che danno vita ad un ordinamento speciale dotato di potestà regolamentare, la cui costituzione è obbligatoria in base a quanto statuito dalle norme costituzionali e dai Regolamenti delle Camere, in quanto l'esistenza di essi è necessaria all'esistenza delle Camere stesse"; ancora, si è detto che i gruppi parlamentari "sono al contempo organi del Parlamento e proiezione dei diversi orientamenti della rappresentanza", ove tuttavia non è chiaro quale soggettività giuridica sia da attribuirsi ad un "orientamento della rappresentanza".

La Costituzione e il restante complesso di leggi e regolamenti parlamentari non esplicitano la natura delle aggregazioni politiche e non forniscono elementi distintivi per poterne fornire una qualificazione giuridica. Piuttosto, esistono due grandi tendenze: la prima considera il gruppo parlamentare come un soggetto di natura privatistica, e quindi incluso tra le associazioni non riconosciute; la seconda pone l'accento sugli aspetti relativi alla sfera pubblicistica del gruppo parlamentare.

Nella prima famiglia rientrano tutte quelle tesi, anche per lungo tempo condivise, secondo cui i gruppi esistono perché previsti e disciplinati dalle norme. Secondo questa visione

¹⁹ Ampiamente trattata la letteratura da Banchetti S., (2008) *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in "Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati.", Camera dei deputati, - Roma, vol. II, p.659 sgg.

tradizionale, i gruppi parlamentari sono organi delle Camere in quanto incorporati in esse, possiedono ampia autonomia²⁰ normativa, politica ed amministrativa. Inoltre, poiché le Camere sono riconosciute come organi di Stato, anche i gruppi dovrebbero essere identificati come tali²¹.

In realtà questo approccio è debole per quanto attiene la sfera dell'esercizio della volontà dei poli parlamentari, i quali non agiscono per nome o per conto di Camera o Senato. Al contrario, essi operano in loro nome e per conto proprio, curando al più gli interessi del partito di derivazione elettorale. Per di più, le forme di autonomia che si suole attribuire ai gruppi non sono legittimabili poiché non possiedono autonomia sotto il profilo contabile (di natura amministrativa) e non possono emanare atti normativi²².

In merito alla visione privatistica della natura giuridica dei gruppi, interessante è la tesi secondo la quale sarebbe possibile trattare tali aggregazioni politiche alla stregua delle associazioni. L'elemento cruciale che permette di distinguere la tipologia di unione costituita è l'elemento personale, predominante nelle associazioni; diversamente, quando ci troviamo di fronte la componente patrimoniale, siamo in presenza di fondazioni ovvero di istituzioni. Tra le contestazioni alla visione puramente privatistica è quella che, nella fattispecie, i parlamentari non sono lasciati "liberi" di associarsi, bensì sono richiamati a farlo dall'ordinamento giuridico, sicché sarebbe comunque più corretto affermare che si tratta di associazioni *necessarie* di parlamentari, ma prive di personalità giuridica.

Sostanzialmente, la disciplina che si applica ai gruppi è quella del diritto comune, integrandola con le previsioni dei Regolamenti; hanno la stessa natura giuridica dei partiti, ma non sono loro organi. Anche se i gruppi sono disciplinati per mezzo dei regolamenti

²⁰ Nel diritto pubblico il concetto di autonomia si sostanzia nel rapporto di dipendenza parziale di un pubblico ufficio rispetto ad un altro del medesimo ordinamento.

²¹ Cfr. Ciaurro G.F. afferma che l'autonomia dei gruppi parlamentari è quasi del tutto analoga a quella delle Camere. In realtà, ponendo l'esempio dell'affidamento degli appalti, le Camere seguono delle regole di evidenza pubblica: i gruppi no.

²² Tra le altre tesi pubblicistiche si ravvisa la considerazione che i gruppi siano associazioni "necessarie" di diritto ovvero enti pubblici indipendenti alla luce del loro riconoscimento dall'ordinamento parlamentare.

parlamentari, godono di poteri all'interno delle Camere e hanno rilevanza pubblica fuori di esse. Essi sono formati da organi che non sono quelli caratteristici della Camera, ma solo del gruppo: a) possono entrare a far parte del gruppo persone estranee alla Camera; b) i gruppi parlamentari dispongono di regolamenti autonomi; c) il personale non è dipendente dalla Camera, bensì dal gruppo. Infine, recentemente è stato previsto che tali associazioni politiche siano tenute a redigere il bilancio in autonomia.

1.6 - Le previsioni costituzionali in materia di gruppi parlamentari

Guardando agli artt. 67, 72 ed 82 della Costituzione, il primo aspetto che risalta è il tema della proporzionalità del numero di componenti, fondamentale per definire sia la consistenza tra i gruppi, sia la costituzione delle Commissioni permanenti e d'inchiesta.²³ Non secondario, risulta essere il principio del libero mandato parlamentare: il divieto di mandato imperativo, disciplinato dall'art. 67 della Costituzione, è stato svariatamente preso in causa per dirimere i frequenti e ben noti problemi tra singolo parlamentare e gruppo²⁴.

Dalla previsione della norma, discende il divieto di non imporre alcun vincolo o conseguenza giuridica in capo al singolo parlamentare, a seguito delle decisioni assunte rispetto alla proprio forza partitica di appartenenza.

Ciascun membro della Camera, sulla scorta della previsione giuridica della Costituzione, ha piena facoltà di scelta nell'adesione ad un gruppo parlamentare già costituito

²³ Cfr. Piccione D., *I gruppi parlamentari alla prova delle (auto) riforme regolamentari*. D'altro canto, il principio di proporzionalità di cui all'articolo 72 della Costituzione, al di là di come tradotto nei Regolamenti e nelle prassi applicative, è stato indicato quale indicazione del necessario predominio numerico delle maggioranze di governo nel controllo di ciascuna Commissione parlamentare. La finalità intrinseca è stata cercare di trovarvi cioè uno di quegli istituti di garanzia della stabilizzazione governativa in grado di assicurare la solidità dell'azione degli Esecutivi in Parlamento.

²⁴ Cfr. Mortati C., (1986) Articolo 67, in *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, 179 ss., mostrava quanto complessa fosse l'impostazione del problema del rapporto tra l'art. 67 Cost. e i profili applicativi del diritto parlamentare italiano. Il divieto di mandato imperativo non deve figurarsi come il pass verso scelte di irresponsabilità, rispetto la propria coscienza politica. Sancisce e riconosce la libertà del singolo ovvero come responsabilità verso se stessi e quindi, da non confondere come responsabilità politica.

nell'Assemblea. Alla stessa maniera, esso è sempre libero di uscirne senza che ne conseguano obblighi relativi alla carica parlamentare (l'esempio del *recall* di matrice anglosassone) od oneri giuridicamente coercibili (quali, ad esempio, il versamento di contributi economici e la restituzione di somme di denaro a qualunque titolo percepite).

1.7 - I recenti aggiornamenti della riforma dei gruppi parlamentari della Camera dei deputati

Nello scenario sin qui descritto, trova rilevante e fondamentale collocazione la trattazione degli ultimi aggiornamenti in materia di Regolamenti parlamentari, introdotti il 25 Settembre 2012 sulla scia delle previsioni della legge del 6 Luglio 2012, n.96.

Le modifiche del regolamento della Camera hanno affrontato molteplici ed importanti novità, recepite sostanzialmente anche al Senato con tempi e modalità differenti:

- *definizione dei gruppi parlamentari*: il primo aggiornamento è stato introdurre nel 1° comma dell'art. 14 una definizione dei gruppi parlamentari, qualificati come “associazioni di deputati la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate dal presente articolo”. Questa definizione è seguita anche dalla preposizione secondo la quale, i gruppi sono soggetti “necessari” al funzionamento della Camera. In tale maniera, ne sottolinea la funzione istituzionale e giustifica la destinazione di risorse finanziarie a carico del Bilancio della Camera. Si consolida la natura giuridica “privata” dei gruppi, considerata più adatta con le vigenti modalità di assunzione dei loro dipendenti; contestualmente, si legittimano i gruppi in quanto “soggetti necessari al funzionamento della Camera”.

- *approvazione dello Statuto*: i nuovi commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dell'art. 15 aggiornano anche i contenuti degli statuti²⁵. In particolare, è stabilito che essi devono organizzare

²⁵ Dunque, gli statuti dei partiti regolano l'attività dei membri dei “propri” gruppi parlamentari e consiliari ma, correttamente, si astengono dall'invasare l'ordinamento parlamentare. (Vedi statuto Lega Nord). E' comunque

l'organo responsabile della gestione amministrativa e contabile del gruppo e, stabilire le "modalità" secondo cui tale organo destina le risorse assegnate al gruppo. Tali statuti devono essere resi noti sul sito istituzionale delle Camere, risolvendo le problematiche sollevata sulla segretezza che ha da sempre caratterizzato questi atti. Inoltre, lo statuto attribuisce in ogni caso all'assemblea del gruppo i poteri di approvazione, a maggioranza, del rendiconto di esercizio annuale. L'intento dei parlamentari Questori, promotori della riforma, era quello di introdurre una disciplina più trasparente, per quel che concerne l'attribuzione e la gestione dei contributi pubblici²⁶. Parte qualificante della modifica di cui si discute è, infatti, quella contenuta nel comma 3 dell'art. 15 r.c. e nell'art. 15-ter r.c.

- *la destinazione dei contributi*: il contributo finanziario annuale è definito "unico e onnicomprensivo, a copertura di tutte le spese, incluse quelle per il personale": ciò aiuta a fissare un limite complessivo massimo ai contributi destinati ai gruppi. Inoltre, l'entità è determinata tenendo conto della "consistenza numerica di ciascun gruppo" e, non più anche delle esigenze di base comuni. Tale ultimo criterio sarà ancora applicato nella determinazione dei locali e delle attrezzature, e di esso si dovrà tenere conto nella ripartizione dei contributi tra le componenti politiche del Gruppo Misto

- *controllo e rendiconto di esercizio annuale*: i gruppi e le componenti del Gruppo Misto devono approvare il rendiconto di esercizio annuale, redatto secondo quanto indicato e strutturato da modello comune ed approvato dall'Ufficio di Presidenza. Il mancato invio della

evidente che le regole dettate dagli statuti dei partiti non possono intervenire sulla composizione o sull'attività del gruppo in quanto organismo interno all'organo assembleare. Le regole associative del partito, e le decisioni assunte in base a tali regole, potranno trarre le conseguenze del comportamento dei componenti del gruppo in relazione al partito (e solo in quanto il componente ne faccia parte o richieda di farne parte), ma non influire sul gruppo in quanto tale.

²⁶ Occorre precisare che gli statuti dei partiti prevedono che i parlamentari si organizzino in gruppo per mezzo del si traducano gli ordinamenti ed indirizzi politici nell'Assemblea. In linea di massima, gli statuti prevedono e regolano le attività dei membri del proprio gruppo, astenendosi dall'invadere il campo parlamentare. È evidente che non attengono la composizione e formazione del gruppo, di competenza giuridica costituzionale ovvero hanno riflessi solo sui membri in relazione al partito ma non sul gruppo in quanto tale. Per di più, ogni gruppo può precedere dei regolamenti e/o statuti interni in qualità di disciplina integrativa ed autonoma. Talvolta, questi atti normativi ulteriori sono previsti dalla fonte eteronoma (ad es. art 53 del regolamento del Senato).

documentazione comporta l'obbligo di restituzione dei contributi. Inoltre, deve essere nominato un organo di controllo dall'Assemblea, composto da professionisti iscritti al registro dei revisori legali e in numero dispari. È stato istituito con lo scopo di effettuare controlli periodici atti ad evitare rischi in ordine alla gestione amministrativa e contabile.

Dopo la verifica della compatibilità della formula contenuta nell'art. 3 cit. rispetto all'art. 67 Cost. da parte della Corte costituzionale, è stato affermato che rientrano nella sfera dell'insindacabilità tutte le opinioni manifestate con atti tipici nell'ambito dei lavori parlamentari; per ciò che concerne le attività non caratteristiche, esse si debbono tuttavia considerare "coperte" dalla garanzia di cui all'art. 67²⁷. Non da ultimo, la nuova previsione integrata nell'articolo 15-ter si cura di rendere più rigoroso il controllo sull'utilizzo dei fondi assegnati ai gruppi. Il prospetto finanziario deve essere inviato al Presidente della Camera, in quanto è assume la funzione di allegato del conto consuntivo della Camera (art. 15-ter, comma 3, r.c.).

Nella versione iniziale della proposta di modificazione, si indicava che i gruppi si avvalsero di una società di revisione legale per la certificazione della regolare tenuta della contabilità, la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili e, infine, il giudizio sul rendiconto. Solo dopo alcune controversie sulla richiesta di introduzione, si è accettato di legittimare l'introduzione del controllo esterno legale (previa selezione della società da parte del dell'Ufficio di Presidenza, con procedura pubblica).

Nonostante questa previsione, il Collegio dei Questori rimane sempre il primo e vero controllore dei bilanci dei gruppi, anche se non sono ancora ben chiari i confini di questo controllo e quali i mezzi istruttori. Infatti, qualora venga presentata la documentazione finanziaria incompleta, il Collegio dispone la decadenza dal diritto di erogare dei contributi, nonché la restituzione delle somme ricevute e non rendicontate. Diversa storia riguarda la

²⁷ Sono da ritenersi tali anche questi casi in cui si esplicano mediante strumenti, atti e procedure, anche "innominati", ma comunque rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica".

circostanza in cui i Questori contestino la destinazione d'uso dei contributi pubblici per finalità diverse da quelle indicate dal regolamento: sarebbe necessario procedere con un "controllo della conformità del regolamento presentato da ciascun gruppo alle prescrizioni del regolamento (art. 15-ter, comma 4, r.c.).

Di seguito, il riepilogo degli interventi più importanti in materia giuridica con delibera attuativa dell'Ufficio di Presidenza n. 220 del 6 Dicembre 2012 e n. 227 del 21 Dicembre 201228. Riflessi del finanziamento pubblico nel duale rapporto gruppo parlamentare/partito

Nel corso delle ultime legislature è parso evidente il ruolo cruciale rivestito dal finanziamento pubblico nei rapporti tra partiti e gruppo parlamentare.

In origine, la legge n. 195 del 1974 prevedeva che il circa il 75% dell'importo rilasciato venisse versato al gruppo parlamentare il quale, a sua volta, era obbligato a versare almeno il 95% del contributo al partito. Appare peraltro evidente il carattere di forte promiscuità della previsione e la necessità di un legame stretto e di piena corrispondenza richiesto ai partiti e ai gruppi parlamentari.

Alla luce di quanto sopra si è detto riguardo l'evoluzione e metamorfosi del rapporto di corrispondenza, ad oggi il meccanismo di trasferimento di fondi non segue più queste dinamiche ovvero è fatto divieto del trasferimento dal gruppo al partito. La riforma dei regolamenti parlamentari presuppone una netta distinzione tra attività del partito e attività del gruppo e rende impossibile che avvenga qualsiasi forma di trasferimento di danaro al partito: in altri termini, si impone la completa autonomia finanziaria tra partiti e gruppi.

I principali interventi seguiti alla legge n. 96 del 2012 (aggiornamenti introdotti in Camera dei deputati il 25 Settembre 2012) riguardo il riconoscimento del contributo ai gruppi

²⁸ Delibera dell'Ufficio di Presidenza per l'attuazione degli art. 15 e 15-ter del regolamento della Camera dei deputati che ha riordinato, a partire dalla XVII legislatura, la materia del personale dipendente dei gruppi parlamentari, congiuntamente agli aggiornamenti sul tema della contribuzione finanziaria a carico del Bilancio della Camera. In aggiunta alla suddetta, la delibera n. 10/2013 è stata necessaria ad integrazione del tema di determinazione del contingente di dipendenti delle pubbliche amministrazioni e del settore privato comandati o distaccati presso il gruppo parlamentare.

parlamentari sono ravvisabili, in particolare, nelle modifiche apportate all'art. 15 del regolamento. In particolare, l'art. 15 comma 3 prevede che ai gruppi sia corrisposto un contributo finanziario a carico del Bilancio della Camera a copertura delle spese necessarie per l'esistenza del gruppo stesso. Il finanziamento può essere investito dai gruppi solo agli scopi istituzionali connessi alle attività parlamentari, nonché a funzioni di studio, di editoria e di comunicazione collegabili a tali scopi, nonché per sostenere le spese di funzionamento degli organi e delle strutture dei gruppi stessi e per il proprio personale (art. 15, comma 4).

Per maggiore chiarezza:

- *Articolo 15 Bis*

Gli organi direttivi del Gruppo Misto sono costituiti nei termini e con le modalità di cui all'articolo 15. La loro costituzione deve rispecchiare le varie componenti politiche del medesimo gruppo. Gli organi direttivi del Gruppo Misto assumono le deliberazioni di loro competenza tenendo proporzionalmente conto della consistenza numerica delle componenti politiche in esso costituite. Nel caso in cui almeno uno dei membri del Gruppo Misto ritenga che da una deliberazione, assunta in violazione del criterio predetto, possa venire pregiudicato un proprio fondamentale diritto politico, esso può interpellare il Presidente della Camera in merito alla delibera. Il Presidente provvederà a convocare, se ritenuto opportuno, il presidente del Gruppo Misto e i rappresentanti delle altre componenti politiche nel medesimo costituite, e deciderà ovvero sottoporrà la questione all'Ufficio di Presidenza.

- *Articolo 15 Ter*

Ciascun gruppo approva un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo un modello comune approvato dall'Ufficio di Presidenza, nel quale deve essere data evidenza - in apposite voci - delle risorse trasferite al gruppo dalla Camera, con indicazione del titolo del trasferimento²⁹. Affinché siano garantite la trasparenza e la correttezza nella gestione

²⁹ Il tema del finanziamento pubblico è stato ampiamente affrontato nelle modifiche della Riforma.

contabile e finanziaria, i gruppi si possono avvalere di una società di revisione legale, selezionata dall'Ufficio di Presidenza con procedura ad evidenza pubblica, che verifica nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili, esprimendo un giudizio sul rendiconto di cui al comma 1. Il rendiconto deve essere trasmesso al Presidente della Camera, corredato da una dichiarazione del presidente del gruppo che ne attesta l'avvenuta approvazione da parte dell'organo statutariamente competente e dalla relazione della società di revisione di cui al comma 2. I rendiconti sono pubblicati come allegato al conto consuntivo della Camera.

Per quanto attiene al controllo della conformità del rendiconto, presentato da ciascun gruppo, è effettuato a cura del Collegio dei Questori, secondo forme e modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza. L'erogazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio della Camera a favore dei gruppi è autorizzata dal Collegio dei Questori, subordinatamente all'esito positivo del controllo di cui al comma 4 (il medesimo organo riferisce all'Ufficio di Presidenza sulle risultanze dell'attività svolta ai sensi dei commi 4 e 5).

Qualora il gruppo non trasmetta il rendiconto entro il termine individuato ai sensi del comma 8, esso decade dal diritto all'erogazione, per l'anno in corso, delle risorse di cui al comma 5. Ancora, nel caso in cui il Collegio dei Questori riscontri che il rendiconto o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non sia conforme alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo, entro dieci giorni dal ricevimento del rendiconto invita il presidente del gruppo a provvedere alla relativa regolarizzazione, fissandone il termine. Ove il gruppo non ottemperi, esso decade dal diritto all'erogazione, per l'anno in corso, delle risorse di cui al comma 5. La decadenza di cui a detto comma è accertata con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, su proposta del Collegio dei Questori, e comporta altresì l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio della Camera e non rendicontate, secondo modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza.

1.8 – Tabella riepilogativa delle evoluzioni normative

Tabella 1. Capo III – Articolo 14

Composizione dei gruppi parlamentari		
Testo del 1971	Modificato il 24.09.97 e 04.11.97	Modificato il 25.09.12
		01. I gruppi parlamentari sono associazioni di deputati la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate nel presente articolo. Ai gruppi parlamentari, in quanto soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal regolamento, sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività.
1. Per costituire un gruppo parlamentare occorre un numero minimo di venti deputati.	1. Identico	1. Identico
2. L'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi.	2. Identico	2. Identico

Composizione dei gruppi parlamentari		
Testo del 1971	Modificato il 24.09.97 e 04.11.97	Modificato il 25.09.12
<p>3. Entro due giorni dalla prima seduta, i deputati devono dichiarare al Segretario generale della Camera a quale gruppo appartengono.</p>	<p>3. Identico</p>	<p>3. Identico</p>
<p>4. I deputati i quali non abbiano fatto la dichiarazione prevista nel comma 3, o non appartengano ad alcun gruppo, costituiscono un unico Gruppo Misto.</p>	<p>4. Identico</p>	<p>4. Identico</p>
	<p>5. I deputati appartenenti al Gruppo Misto possono chiedere al Presidente della Camera di formare componenti politiche in seno ad esso, a condizione che ciascuna consista di almeno dieci deputati. Possono essere altresì formate componenti di consistenza inferiore, purché vi aderiscano deputati, in numero non minore di tre, i quali rappresentino un partito o movimento politico la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali. Un'unica componente politica all'interno del Gruppo Misto può essere altresì costituita da deputati, in numero non inferiore a tre,</p>	<p>5. Identico</p>

Composizione dei gruppi parlamentari		
Testo del 1971	Modificato il 24.09.97 e 04.11.97	Modificato il 25.09.12
	appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate.	

Tabella 2. Capo III – Articolo 15

Composizione dei gruppi parlamentari		
Testo del 1971	Modificato il 24.09.97 e 04.11.97	Modificato il 25.09.12
1. Entro quattro giorni dalla prima seduta, il Presidente della Camera indice le convocazioni, simultanee ma separate, dei deputati appartenenti a ciascun gruppo parlamentare e di quelli da iscrivere nel Gruppo Misto.	1. Identico	1. Identico
2. Ciascun gruppo, nella prima riunione, nomina il presidente, uno o più vicepresidenti e un comitato direttivo. Nell'ambito di tali organi il gruppo indica il deputato o i deputati, in numero non superiore a tre, ai quali affida, in caso di assenza o impedimento del proprio presidente, l'esercizio dei poteri a questo attribuiti dal regolamento. Della costituzione di tali organi come di ogni successivo mutamento nella loro composizione è data	2. Ciascun gruppo, nella prima riunione, nomina il presidente, uno o più vicepresidenti e un comitato direttivo. Nell'ambito di tali organi il gruppo indica il deputato o i deputati, in numero non superiore a tre, ai quali affida, in caso di assenza o impedimento del proprio presidente, l'esercizio dei poteri a questo attribuiti dal regolamento. Della costituzione di tali organi come di ogni successivo mutamento nella loro composizione è data	2. Identico

Composizione dei gruppi parlamentari		
Testo del 1971	Modificato il 24.09.97 e 04.11.97	Modificato il 25.09.12
comunicazione al Presidente della Camera. Nel Gruppo Misto la costituzione degli stessi organi deve avvenire in modo da rispecchiare le varie componenti politiche del gruppo stesso.	comunicazione al Presidente della Camera.	
		2-bis. Entro trenta giorni dalla propria costituzione, ciascun gruppo approva uno statuto, che è trasmesso al Presidente della Camera entro i successivi cinque giorni. Lo statuto individua in ogni caso nell'assemblea del gruppo l'organo competente ad approvare, a maggioranza, il rendiconto di cui all'articolo 15-ter e indica l'organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile del gruppo.
		2-ter. Lo statuto prevede le modalità secondo le quali l'organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile destina le risorse alle finalità di cui al comma 4. Lo statuto è pubblicato sul sito <i>internet</i> della Camera.
		2-quater. Lo statuto individua le forme di pubblicità dei documenti relativi all'organizzazione interna del gruppo, anche con riferimento agli emolumenti per il personale.
3. Il Presidente della Camera assicura ai gruppi parlamentari, per l'esplicazione delle loro funzioni, la disponibilità	3. Il Presidente della Camera assicura ai gruppi parlamentari, per l'esplicazione delle loro funzioni, la disponibilità	3. Per l'esplicazione delle loro funzioni ai gruppi parlamentari è assicurata la disponibilità di locali e attrezzature, secondo

Composizione dei gruppi parlamentari		
Testo del 1971	Modificato il 24.09.97 e 04.11.97	Modificato il 25.09.12
<p>di locali e attrezzature e assegna contributi a carico del bilancio della Camera, tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni gruppo e la consistenza numerica dei gruppi stessi.</p>	<p>di locali e attrezzature e assegna contributi a carico del bilancio della Camera, tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni gruppo e la consistenza numerica dei gruppi stessi. Le dotazioni attribuite al Gruppo Misto sono determinate avendo riguardo al numero e alla consistenza delle componenti politiche in esso costituite, in modo tale da poter essere ripartite fra le stesse in ragione delle esigenze di base comuni e della consistenza numerica di ciascuna componente.</p>	<p>modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza, tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni gruppo e la consistenza numerica dei gruppi stessi. E' altresì assicurato annualmente a ciascun gruppo un contributo finanziario a carico del bilancio della Camera, unico e onnicomprensivo, a copertura di tutte le spese di cui al comma 4, incluse quelle per il personale, secondo modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza. Il contributo è determinato avendo riguardo alla consistenza numerica di ciascun gruppo. Le dotazioni ed i contributi assegnati al Gruppo Misto sono determinati avendo riguardo al numero e alla consistenza delle componenti politiche in esso costituite, in modo tale da poter essere ripartite fra le stesse in ragione delle esigenze di base comuni e della consistenza numerica di ciascuna componente.</p>
		<p>4. I contributi di cui al comma 3 sono destinati dai gruppi esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività parlamentare e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione ad essa ricollegabili, nonché alle spese per il funzionamento degli organi e delle strutture dei gruppi, ivi comprese quelle relative ai trattamenti economici.</p>

CAPITOLO SECONDO

**I gruppi parlamentari nei principali paesi europei:
un'analisi comparativa**

2.1 - Parlamento e Unione Europea

I rapporti tra la normativa giuridica italiana e l'Unione Europea sono disciplinati dalla legge n. 11 del Trattato di Lisbona del 2005, recante “*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*”. Il ruolo del Parlamento italiano in sede Europea è disciplinato all'art. 12 del TUE, nel quale è distintamente indicato che i Parlamenti nazionali devono contribuire attivamente al funzionamento dell'Unione.³⁰ I parlamentari divengono i diretti interlocutori con le istituzioni dell'Unione Europea; dovrà pervenire loro tutta la documentazione dell'Unione in materia di comunicazioni, documenti di consultazione, progetti di atti legislativi e ogni altro atto di competenza.

La normativa in merito alla partecipazione del Parlamento italiano all'interno delle dinamiche dell'Unione è riferita ai regolamenti parlamentari (artt. 125-127 – *ter* del reg. dei deputati) e nella legge n. 11 del 4 febbraio 2005³¹. Il complesso normativo disciplina il potere ascendente (esercitato dal Parlamento nelle procedure di formazione del diritto comunitario) limitandosi a conferire al Parlamento - attraverso le Commissioni parlamentari - gli strumenti di controllo ed indirizzo. In tal senso, il ruolo dei parlamentari in sede europea si prefigura come svincolato dal Governo nazionale e quindi, in grado di poter muovere le proprie posizioni in direzione diverse rispetto a quelle espresse negli atti parlamentari. La legge n. 11 del 2005 ha permesso una generale armonizzazione e riorganizzazione degli strumenti di partecipazione all'Unione Europea, dando rilievo al ruolo svolto dai membri italiani nel processo decisionale a livello europeo.

³⁰ Cfr. G.E. Vigevani, *Il Parlamento europeo dopo Maastricht: i risultati di un recente Studio*. In particolare, esprime le seguenti indicazioni: a) vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà, come da Protocollo allegato al Trattato di Lisbona; b) agire attivamente, all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sui meccanismi di valutazione allo scopo di favorire l'attuazione delle politiche europee, in conformità alle previsioni statutarie; c) prendere parte alle procedure di revisione dei trattati; d) essendo informato sulle procedure di adesione all'Unione; e) interagendo nella cooperazione interparlamentare.

³¹ Tale legge ha sostituito ed abrogato la legge n. 86 del 1989 “Legge Pergola” .

2.2 - I gruppi parlamentari europei

La formazione dei gruppi parlamentari in sede europea mostra un'evidente influenza francese: art. 29 del regolamento prevede che i deputati possano organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche. Come diretta conseguenza, gli stessi potrebbero non aderire a nessun gruppo e rimanere indipendenti con lo status di *non iscritti*.

Pertanto, la diversità nelle modalità procedurali elettorali previste nei diversi Stati e la circostanza che i parlamentari europei siano espressione dei partiti nazionali, ha vincolato la formazione di veri e propri partiti di dimensione sovranazionale. Non esistono partiti politici in senso stretto: piuttosto, federazioni di partiti nazionali, affini dal punto di vista ideologico senza un'identità propria.

Il rapporto tra gruppi parlamentari europei e i partiti nazionali, dunque, non è orizzontale, piuttosto verticale e frammentato, perché all'interno di uno stesso gruppo coesistono tanti diversi partiti nazionali che sui grandi temi o sulle questioni che riguardano particolari interessi nazionali, rispondono alle sollecitazioni degli organi esecutivi dei rispettivi partiti nazionali³².

Per quanto concerne la formazione dei gruppi Parlamentari a livello europeo, appare importante definire le caratteristiche che assume la conformazione di tali aggregazioni a livello di singolo stato europeo, in particolare, tra gli Stati in cui più spiccatamente è previsto il loro istituto.

³² Cfr. Ciancio A. *op. cit.* Basti pensare alla vicenda della nomina di Prodi a Presidente della Commissione nel marzo del 1999, ove il fattore nazionale ha indotto i parlamentari italiani, ad eleggere Prodi pur appartenendo a forme politiche avverse. Un altro esempio significativo di divisioni per nazionalità si è verificato nella “vicenda Buttiglione” relativa alla risoluzione non legislativa sull'omofobia, votata a Strasburgo il 18 gennaio 2006, sulla lotta contro ogni tipo di discriminazione basata sull'orientamento sessuale. La predetta risoluzione è stata approvata a larga maggioranza, con l'appoggio di tutti i maggiori gruppi politici del Parlamento Europeo, e cioè PPE-DE, PSE, ALDE, SUE/SVN, VERDI, con 468 voti favorevoli, 149 contrari e 41 astensioni. Tra i deputati italiani, ben 13 aderenti al PPE hanno votato contro la risoluzione, mentre gli italiani aderenti all'ALDE, invece, risultano astenuti nonostante l'indicazione di voto favorevole proveniente dal gruppo.

2.3 - Austria: i gruppi parlamentari nella Nationalrat

La costituzione austriaca non prevede la possibilità di istituire un Gruppo Misto ed inoltre il numero minimo di parlamentari per la costituzione del gruppo non è derogabile. I parlamentari appartenenti allo stesso partito che ha partecipato alle elezioni (*wahlwerbende Partei*) hanno diritto a formare un gruppo parlamentare necessariamente costituito da un numero minimo di 5 parlamentari per la legittimazione della qualità di gruppo (corrispondente al 2,73% dei deputati)³³. È consentita anche la costituzione di gruppi parlamentari formati da deputati non appartenenti al medesimo partito elettorale, subordinata ad approvazione della *Nationalrat*³⁴.

Il regolamento del *Nationalrat* (*Geschäftsordnungsgesetz*, GOG-NR) dedica specificamente ai gruppi parlamentari l'articolo 7 in cui riconosce il diritto del parlamentare di non prendere parte ad alcun gruppo, con le relative conseguenze sulla possibilità di espletare appieno le sue funzioni ovvero partecipare ai lavori delle commissioni, dato che i loro membri sono scelti dai gruppi.

Nel regolamento, più precisamente all'articolo 32, è disciplinata la nomina e la revoca dei membri delle commissioni parlamentari da parte dei gruppi. In questo articolo si statuisce che per ogni eventuale variazione nel peso (*Stärkeverhältnis*) dei gruppi parlamentari, l'assemblea si assume il dovere di prevedere una nuova composizione delle commissioni. Tale peso viene analizzato dal Presidente anche nel momento in cui viene organizzata la sequenza degli interventi in aula (art. 60 c.3 GOG-NR) e nella strutturazione degli argomenti all'ordine del giorno nelle sedute dedicate ad argomenti comunitari (art.74b c.2 GOG-NR).

³³ In realtà, a causa delle soglie di sbarramento presenti nel sistema elettorale austriaco, i parlamentari dello stesso partito rappresentato in Parlamento non possono essere meno di 7.

³⁴ Questa evenienza si è verificata la prima volta nel 1993, con la costituzione del Forum liberale.

2.4 - Francia: i gruppi parlamentari nell'Assemblea nazionale

Trattati come formazioni interne alle assemblee parlamentari, ai gruppi parlamentari francesi non è riconosciuta alcuna personalità giuridica e non è applicabile la legge sulle associazioni. Sono organizzati in modi diversi e costituiscono liberamente il loro Ufficio di Presidenza che di solito è strutturato nel seguente modo: un Presidente, due o più Vice-presidenti e Segretari.

La formazione di un gruppo parlamentare è ammessa nel rispetto di due condizioni: non può comprendere meno di 20 membri, esclusi i deputati apparentati ed ha l'obbligo di presentare al Presidente dell'Assemblea una dichiarazione politica, firmata dai membri, in cui vengono identificati gli obiettivi perseguiti dal gruppo. Tale dichiarazione, il cui contenuto non è sottoposto ad alcun controllo, viene resa nota sulla Gazzetta Ufficiale con la lista dei membri del gruppo, i deputati apparentati e il nome del Presidente.

I deputati possono appartenere ad un solo gruppo, ma nel rispetto del principio di indipendenza inerente al mandato parlamentare è possibile che un deputato non aderisca ad alcun gruppo. In tal caso, si presenta una situazione marginale che comporta degli inconvenienti al tal punto da rendersi necessaria una figura intermedia rappresentata dall'*apparentamento* di un deputato ad un gruppo di sua scelta con l'approvazione dell'Ufficio di presidenza del gruppo stesso. Coloro i quali non sono iscritti ad alcun gruppo e non sono apparentati, ai sensi dell'articolo 4 dell'Istruzione generale dell'Ufficio di Presidenza, possono essere nominati ai seggi delle commissioni rimaste vacanti dopo la ripartizione per gruppo e, per tali nomine, sono riuniti sotto la Presidenza del più anziano tra loro. Le modifiche alla composizione di un gruppo devono essere rese note al Presidente dell'Assemblea e, in aggiunta, è prevista la pubblicazione della nuova conformazione nella Gazzetta ufficiale.

Per i deputati che, in corso di legislatura, decidano di non appartenere al gruppo di cui facevano parte al momento della loro elezione come membri di una commissione permanente o speciale è disciplinata la cessazione di pieno diritto di tale appartenenza.

2.5 - Germania: i gruppi parlamentari della Bundestag

La formazione dei gruppi parlamentari (*Fraktionen*) trova le sue radici giuridiche nell'articolo 38, comma 1, della Legge fondamentale (*Grundgesetz*), il quale disciplina che i deputati del *Bundestag* “*sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati né da direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza*”.

Il regolamento del Bundestag definisce i gruppi parlamentari come associazioni tra deputati e collega la formazione di una frazione (associazioni aventi capacità giuridica di deputati del *Bundestag*) al soddisfacimento di determinate condizioni, quali il numero minimo dei membri (*Mindestmitgliederzahl*), che deve raggiungere almeno il 5 per cento dei componenti il Bundestag (cosiddetto *Fraktionsquorum*), nonché l'appartenenza al medesimo partito ovvero a partiti che, perseguendo obiettivi politici analoghi, non siano in concorrenza tra loro in alcun Land federale (articolo 10, comma 1, primo periodo)³⁵.

Il regolamento accetta anche l'associazione tra deputati del Bundestag aderenti a partiti diversi, che tuttavia desiderano realizzare obiettivi politici affini (comma 1, secondo periodo). Ciò implica che il riconoscimento dello status di frazione necessita dell'autorizzazione dell'aula del Bundestag, che viene rifiutata solo se risultano indubbi sia l'intento dei deputati nel conseguire una comune azione, sia l'omogeneità politica della costituenda unione. Per tali motivi, i gruppi parlamentari si distinguono sia dalle coalizioni elettorali sia dai partiti

³⁵ Il gruppo della CDU/CSU costituisce l'esempio di una frazione i cui componenti appartengono a due partiti distinti. Il partito della CSU può essere eletto solo in Baviera, mentre quello della CDU solo nei restanti Länder della Federazione. Tali partiti non competono tra loro in alcun Land e, dunque, possono costituire un'unica frazione nel Bundestag.

politici; soprattutto rispetto a questi ultimi, in quanto agiscono al di fuori del *Bundestag* e proseguono la propria attività in Parlamento attraverso i loro deputati eletti dal popolo.

Le frazioni, in quanto strutture del Parlamento, sono ad esso collegate inderogabilmente. Esse prevedono un'efficiente suddivisione del lavoro tra i propri membri attraverso la quale concorrono all'organizzazione della volontà parlamentare. I gruppi, perciò, dirigono il lavoro nel Bundestag e, in proporzione alla loro forza, sono presenti all'interno degli organi del *Bundestag* (Consiglio degli anziani, Commissioni).

L'adesione ad una frazione dà diritto alla presentazione di proposte (progetti di legge, mozioni, interpellanze al Governo, interrogazioni a risposta scritta ecc.) poiché, in base all'articolo 76 del regolamento, le proposte dei membri del *Bundestag* devono essere sottoscritte da una frazione o dal cinque per cento dei membri dello stesso. Tale prescrizione è atta ad impedire che i singoli deputati possano intralciare il lavoro del Parlamento con un numero eccessivo di proposte.

Il regolamento parlamentare, all'articolo 10, comma 4, prevede, inoltre, la possibilità per i deputati di associarsi, anche se non raggiungono la soglia minima del 5 per cento, in un cosiddetto "gruppo" (gruppe).

Infine, i deputati che non esprimono il solo dissenso ad aderire ad un gruppo parlamentare sono considerati "deputati non appartenenti ad alcuna frazione" (*fraktionslose Abgeordnete*). Non esiste pertanto un gruppo parlamentare misto. La formazione di una frazione (o di un gruppo), la sua denominazione, i nomi dei presidenti, dei membri effettivi e dei membri associati devono essere comunicati per iscritto al Presidente del *Bundestag* (articolo 10, comma 2 del regolamento).

2.6 - Irlanda: i gruppi parlamentari della Camera bassa

Il regolamento del *Dáil* (*Standing Order* n. 114) prevede che ciascun gruppo sia costituito da almeno sette membri collegati ad una lista elettorale, precisando che tale consistenza numerica può sussistere sia al momento dell'iniziale costituirsi dell'Assemblea oppure determinarsi successivamente, a seguito di elezioni suppletive. Un gruppo parlamentare può anche essere formato per iniziativa di singoli membri della Camera laddove questi vi aderiscano – in numero non inferiore a sette – e chiedano allo *Speaker* la sua legittimazione.

Se non venisse rispettata la consistenza numerica interna al gruppo formatosi alla Camera per iniziativa degli aderenti, una volta constatato dallo *Speaker* (anche a seguito delle dimissioni di alcuni tra i suoi membri, e salvo il caso della sopravvenuta vacanza di seggi nella Camera), se ne prevede la decadenza, a meno che gli altri componenti non confermino l'intenzione di continuare ad aderirvi e purché il necessario *quorum* sia ricostituito entro due settimane dalla comunicazione ad essi inviata dallo *Speaker*.

2.7 - I Paesi Bassi: i gruppi parlamentari alle Camere

Nei Paesi Bassi la disciplina regolamentare referente i gruppi parlamentari (*fracties*) è presente nel capitolo V (articoli 11 e 12) del regolamento della Camera dei deputati (*Tweede Kamer der Staten Generaal*) e nel capitolo II (articoli da 23 a 25) del regolamento del Senato (*Eerste Kamer der Staten Generaal*).

La Costituzione non disciplina espressamente i gruppi parlamentari, mentre il divieto di mandato imperativo è sancito dagli articoli 50 e 67 comma 3, dove si afferma che gli Stati generali rappresentano l'intera nazione e che i parlamentari non possono ricevere indicazioni di voto.

Sia l'articolo 11, comma 1, del regolamento della Camera che l'articolo 23, comma 1, del regolamento del Senato disciplinano che gli eletti in una medesima lista siano considerati,

all'inizio della legislatura, aderenti ad un unico gruppo senza alcuna dichiarazione di appartenenza da parte dei singoli parlamentari. I gruppi parlamentari corrispondono dunque ai partiti che hanno concorso alle elezioni e, ad ogni lista che abbia ottenuto degli eletti, corrisponde un gruppo.

Per la costituzione di un gruppo parlamentare non è fatta esplicita richiesta di un quorum. Gli stessi regolamenti prevedono espressamente che, anche qualora vi sia stato un solo eletto in una lista, questo formerà un gruppo a sé stante. L'unico requisito per la costituzione di un gruppo è la proclamazione dell'elezione da parte dell'ufficio elettorale centrale (*centraal stembureau*) e la corrispondenza con una lista elettorale.

Entrambi i regolamenti (art. 24 R.S., art.11.2 R.C.) prevedono tuttavia la possibilità di formare nuovi gruppi in deroga a tale previsione normativa. Possono dunque esistere gruppi parlamentari non connessi alle liste elettorali con la condizione di una formale comunicazione al Presidente della Camera e, inoltre, la costituzione di un Gruppo Misto non è ammessa.

I gruppi parlamentari sono finanziati con sussidi dal governo e dalle camere. Il regolamento della Camera (art. 12 commi 1 e 2) prevede che nel caso in cui vengano costituiti nuovi gruppi, sia per scissione sia per fusione, i fondi siano allocati nuovamente in maniera proporzionale in modo da non arrecare alcun aumento di spesa.

Esiste anche una norma di rinvio (art. 10 R.C.) dove si stabilisce che le regole relative alla distribuzione delle risorse economiche tra i gruppi parlamentari, nonché alla gestione di tali risorse da parte dei gruppi stessi sono previste in un apposito regolamento approvato dall'Assemblea su proposta dell'Ufficio di presidenza. Nel medesimo regolamento del Senato (art. 36, comma 2) è riferito che il Presidente terrà conto della consistenza dei gruppi per l'attribuzione dei membri alle diverse commissioni nonché delle decisioni interne ai gruppi relativamente alle materie di interesse dei singoli parlamentari³⁶.

³⁶ Per prassi, all'interno dei gruppi a ciascun parlamentare vengono assegnate una o più materie in relazione alla consistenza del gruppo stesso (appare evidente che nei gruppi molto numerosi si tenderà alla specializzazione

2.8 - Regno Unito: i gruppi parlamentari alla camera dei Comuni

Nel Regno Unito, la costituzione, la composizione e l'organizzazione dei gruppi parlamentari sono caratterizzate in maniera prevalente, da alcuni tratti propri del cosiddetto modello *Westminster* (segnatamente, il sistema elettorale e la struttura del sistema partitico), e si agganciano, in particolare, alla tradizionale funzione di raccordo fra Parlamento e Governo assolta da figure istituzionali incardinate, ad un tempo, nell'uno e nell'altro (*Leader of the House* e *Whip* di maggioranza, presenti in entrambe le Camere).

La disciplina della Camera dei Comuni (*Standing Orders of the House of Commons – Public Business*, nella versione approvata nel 2007), tratta dei gruppi parlamentari – ovvero dei “*partiti non rappresentati nel Governo di Sua Maestà*” - per sancire, da un lato, la ripartizione dei giorni di lavoro nel corso della sessione annuale (*S.O. n. 14, Arrangement of public business*); per esentare, dall'altro lato, i portavoce dei due maggiori partiti di opposizione, al pari dei Ministri della Corona, dall'applicazione del potere dello *Speaker* di limitare in determinate circostanze la durata dei discorsi (*S.O. n. 47, Short speeches*).

In termini di organizzazione dei gruppi è previsto che al loro vertice siano preposti organi di cui è formalmente riconosciuta la funzione di carattere istituzionale, remunerata a carico del bilancio pubblico; essi, infatti, fanno parte contemporaneamente del Parlamento e del Governo (è il caso del *Leader of the House*, capogruppo di maggioranza e Ministro del *Cabinet*), mentre, per quanto riguarda l'opposizione, sono investiti di specifici poteri procedurali nel quadro dell'organizzazione e dello svolgimento dei lavori parlamentari.

Nel gruppo di maggioranza, l'incarico della gestione e dell'organizzazione dei lavori parlamentari ai fini dell'attuazione del programma legislativo del Governo è affidata, in ciascuna Camera, al *Chief Whip* (anch'esso solitamente membro del *Cabinet*), al quale fa

mentre nei gruppi più piccoli al cumulo delle materie sui singoli parlamentari). Tale procedura viene denominata *Portefeuillevredeling* (suddivisione del portafoglio). Il Parlamentare cui viene assegnata la materia ne diviene responsabile (è questo il termine usato nel regolamento del Senato: dove si dice che nell'assegnazione alle Commissioni sarà tenuto conto delle “responsabilità” interne ai gruppi) a, sarà lui a seguire i provvedimenti, a prendere la parola in Assemblea e anche con la stampa.

riferimento analoga figura nei gruppi di opposizione. Con il *Chief Whip* di maggioranza operano, all'interno del suo gruppo e in base ad una precisa ripartizione di compiti, i *Government Whips*; il tratto istituzionale della funzione assolta da tali figure è alla radice della apposita indennità che, a carico del bilancio pubblico, viene ad esse corrisposta (come anche ai loro omologhi nello schieramento della Opposizione ufficiale nelle due Camere).

2.9 - Spagna: i gruppi parlamentari al Congresso dei deputati

La Costituzione spagnola del 1978 non prevede norme relative lo *status* giuridico dei gruppi parlamentari, rinviando la loro disciplina ai regolamenti parlamentari.³⁷ L'articolo 23 del regolamento del Congresso dei deputati indica i requisiti fondamentali per la formazione dei gruppi parlamentari, che afferiscono a due aspetti particolari: la consistenza numerica dei gruppi, da un lato, ed il loro rapporto con i partiti o le formazioni politiche che abbiano concorso alle elezioni, dall'altro. Il quorum minimo fissato, in via generale, per la costituzione di un gruppo parlamentare (art 23, comma 1) è di 15 membri (su 350 membri complessivi del Congresso dei deputati); sono ammesse deroghe a favore dei deputati, appartenenti ad una od anche a più formazioni politiche, che abbiano conseguito un numero complessivo di seggi non inferiore a 5 e abbiano conseguito, a livello elettorale, almeno uno dei due seguenti risultati:

- il 15% dei voti nelle circoscrizioni in cui abbiano presentato candidature;

³⁷ Nel testo costituzionale i gruppi sono legittimati in maniera prevalentemente indiretta, attraverso tre riferimenti.

Secondo l'art. 99, comma 1, che impegna il Re, prima della designazione di un candidato alla Presidenza del Governo, alla "consultazione dei rappresentanti designati dai gruppi politici presenti in parlamento"; altro riferimento indiretto è contenuto nell'articolo 20, comma 3, dove viene assicurato l'accesso ai mezzi di comunicazione sociale controllati dallo Stato o da altri enti pubblici "da parte dei gruppi sociali e politici significativi". Infine, il richiamo più significativo è presente all'interno dell'articolo 78, comma 1, della Costituzione, che statuisce la formazione, presso ciascuna Camera delle Cortes, di un collegio ristretto di 21 membri, denominato Deputazione Permanente, che agisce da organo figurante del Plenum nei periodi di intervallo tra una sessione parlamentare e l'altra, oppure nella circostanze in cui le camere sono sciolte; a tale proposito è espressamente previsto che i membri della Deputazione "rappresenteranno i gruppi parlamentari, in proporzione all'importanza numerica"

- il 5% dei voti complessivi a livello nazionale.

Tali disposizioni sono integrate dal disposto del comma 2 dell'articolo 23 del regolamento del Congresso, che vieta espressamente ed in modo assoluto la facoltà formare dei gruppi parlamentari separati da parte di deputati appartenenti allo stesso partito. Tale norma è rafforzata da un'ulteriore disposizione, che vieta la formazione di gruppi separati anche a partiti o formazioni politiche diverse, ma che abbiano formato una coalizione o un cartello elettorale, presentandosi con un unico simbolo o contrassegno³⁸. Il regolamento del Congresso non permette la costituzione di un numero di gruppi parlamentari superiore ai partiti, o alle federazioni di partiti presentatesi congiuntamente alle elezioni³⁹.

È prevista la costituzione dei gruppi parlamentari entro i cinque giorni successivi alla seduta costitutiva del Congresso, all'articolo 24; l'iniziativa della formazione dei gruppi è attribuita ai singoli deputati (quindi non al Congresso come organo, né ai partiti o alle formazioni politiche), i quali dovranno previamente associarsi e presentare una comunicazione scritta congiunta, firmata da tutti gli aderenti, indirizzata all'Ufficio di Presidenza; tale informativa conterrà la denominazione del gruppo⁴⁰, il nome dei componenti e l'indicazione del Portavoce e dei suoi sostituti.

Nel corso dei cinque giorni previsti per la formazione dei gruppi parlamentari, i deputati che non risultino iscritti come membri in alcun gruppo potranno tuttavia chiedere di essere "associati" ad uno di quelli formatosi, presentando apposita richiesta all'Ufficio di Presidenza, corredata del parere favorevole del Portavoce del gruppo (art. 24, comma 3, Reg. Congr.). Il Gruppo Misto costituisce un raggruppamento residuale che aderisce ad un'esigenza, di natura sostanzialmente tecnica, diretta alla pianificazione dei lavori

³⁸ La formulazione letterale del comma fa riferimento alle formazioni politiche che "non si siano affrontate davanti all'elettorato.

³⁹ Il regolamento consente invece, al contrario, le aggregazioni, rendendo possibile la costituzione di un unico gruppo parlamentare da parte di più partiti che si siano uniti in una coalizione elettorale, pur mantenendo contrassegni distinti.

⁴⁰ La denominazione del gruppo non è soltanto un requisito formale, ma implica il controllo, da parte dell'Ufficio di Presidenza, della corrispondenza dello stesso con uno dei simboli presenti alle elezioni, al fine di garantire il rispetto del divieto di costituzione di più gruppi provenienti da una medesima forza politico-elettorale.

parlamentari in base alla rappresentatività dei gruppi, più che al riconoscimento dei singoli deputati. L'articolo 29 del regolamento prevede infatti che tutti i gruppi parlamentari, in linea di principio, beneficino di identici diritti, fatte salve le eccezioni poste dal regolamento stesso. Il regolamento del Congresso non prevede, infine, la costituzione di raggruppamenti politici, o territoriali, all'interno del Gruppo Misto.

CAPITOLO TERZO

**Le ripercussioni del “New Public Management” sull’azione politica:
una review della letteratura**

3.1 - Inquadramento della letteratura in tema di New Public Management

Il New Public Management è stato spesso presentato come il più importante “movimento di riforma” in ambito pubblico degli ultimi decenni (Drechsler, 2005). Non a caso, esso è tuttora menzionato quale profondo tentativo di rivisitazione dei tradizionali schemi gestionali e organizzativi invalsi in ambito pubblico (Pérez-López, Prior, & Zafra-Gómez, 2015), quantunque una parte rilevante della letteratura internazionale abbia evidenziato gli effetti collaterali provocati dall’asettica implementazione dei principi del New Public Management tanto sui costi delle prestazioni pubbliche, quanto sulla qualità dei servizi erogati (Hood & Dixon, 2015). È in questa prospettiva che può ritenersi avverata la profezia di Lynn (1998), il quale individuava nel New Public Management non già un semplice tema in grado di influenzare il dibattito accademico in un’epoca indirizzata alla managerializzazione dell’agire pubblico, quanto una sorta di eredità culturale che accomuna gli studiosi e i *practitioner* interessati alla sfera pubblica.

In ultima analisi, è possibile concettualizzare il New Public Management come “*un nuovo modo di studiare e gestire le organizzazioni pubbliche*” (Gow e Dufour, 2000, p. 578). In un primo momento, tuttavia, gli studiosi e i professionisti legati a tale corrente di pensiero tendevano a identificarsi più in ragione di una contrarietà rispetto ai paradigmi dell’approccio classico di *Public Administration* che per la convergenza verso un nuovo modo di concepire e gestire il complesso sistema di aziende e amministrazioni pubbliche (Hood, 1995).

La meticolosa analisi di Gruening (1998) offre la possibilità di pervenire a una sistematizzazione di quelli che possono essere definiti gli aspetti caratterizzanti del New Public Management, fornendo una classificazione di questi ultimi in attributi “certi” e in attributi “dubbi”. Mentre i primi riguardano le caratteristiche del New Public Management su cui si riscontra una significativa convergenza in letteratura, i secondi sintetizzano temi tuttora oggetto di dibattito tanto tra gli studiosi di azienda quanto tra gli attori impegnati sul campo nella gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche.

Il processo di decentramento amministrativo e gestionale rappresenta una delle principali caratteristiche certe del New Public Management (O'Flynn, 2007). Esso prevede la graduale attribuzione delle competenze pubbliche ai livelli di governo che operano a più stretto contatto con gli utenti finali delle prestazioni, in maniera tale da incrementare l'*accountability* delle organizzazioni pubbliche e di rafforzare il legame fiduciario che si instaura tra i cittadini e il sistema di aziende e amministrazioni pubbliche.

Al processo di decentramento si accompagna un orientamento alla privatizzazione delle attività precedentemente appannaggio del sistema di aziende e amministrazioni pubbliche (Dunleavy & Hood, 1994). Tale tensione adempie a una duplice funzione: da un lato, liberare risorse pubbliche dalla gestione di attività che gli attori privati potrebbero gestire in maniera più efficiente e appropriata e, dall'altro, promuovere condizioni di competizione in contesti tradizionalmente monopolistici, in maniera tale da creare ulteriori stimoli allo sviluppo dell'economia di mercato. Ovviamente, la privatizzazione non implica necessariamente il trasferimento di competenze dal sistema pubblico a istituti che operano secondo le regole del mercato. Invero, il fenomeno di privatizzazione può essere implementato anche in maniera formale e non sostanziale, vale a dire attraverso la trasformazione in società di diritto privato degli istituti pubblici impegnati in attività di produzione di beni o di prestazione di servizi.

A tali dinamiche di rilievo macro si aggiungono aspetti di rilievo meso e micro, che – in ultima analisi – si sostanziano in una rivisitazione dei tradizionali approcci di organizzazione e gestione degli istituti pubblici (Common, 1998). All'impostazione centralistica e alla focalizzazione dell'attenzione sulle sole dinamiche finanziarie si sostituiscono logiche manageriali desunte dal modello privatistico e dall'economia di mercato. Il *contracting out*, la flessibilità nella gestione delle risorse umane e delle risorse finanziarie a disposizione, la valorizzazione della pianificazione strategica e l'introduzione di una maggiore responsabilità sui risultati gestionali delle aziende e delle amministrazioni pubbliche divengono i parametri chiave ai fini della ridefinizione del management pubblico (si vedano, tra gli altri: Wiesel &

Modell, 2014; Fattore, Dubois, & Lapenta, 2012; Klijn, 2012). L'intento ultimo è il conseguimento di una maggiore capacità di risposta alle mutevoli e sempre più qualificate istanze dell'utenza, migliorandone la percezione di qualità del servizio in termini di appropriatezza, efficienza ed efficacia (Andrews & Van de Walle, 2013).

Le caratteristiche dubbie del New Public Management hanno ad oggetto aspetti legati alla quotidiana gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, quali l'introduzione di vincoli di spesa e l'implementazione di processi di razionalizzazione della spesa pubblica, lo snellimento delle procedure organizzative e il coinvolgimento dei cittadini in una prospettiva di maggiore democratizzazione delle scelte pubbliche (Gruening, 1998).

In un tentativo di sistematizzazione delle argomentazioni proposte dalla letteratura internazionale, vi è chi ha proposto una tassonomia dei pilastri concettuali del New Public Management (Adinolfi, 2005), identificati come miti in ragione delle difficoltà di implementazione di questi ultimi nella realtà operativa. In effetti, la tensione all'universalismo (ossia all'applicazione indiscriminata dei paradigmi gestionali desunti dalle regole del libero mercato), al monocentrismo (ovvero la predilezione di un approccio top-down alle politiche e alle prestazioni pubbliche), al razionalismo (da intendersi quale concezione riduzionista e meccanicista delle decisioni manageriali), alla scientificità (ossia la contaminazione delle scienze sociali e manageriali con modelli e principi desunti dalle scienze della natura), all'individualismo organizzativo (in termini di focalizzazione sulle dinamiche gestionali interne ai singoli istituti appartenenti alla sfera pubblica) caratterizza le diverse declinazioni di New Public Management che si sono succedute negli anni (Adinolfi, 2005).

Ciò che caratterizza l'impostazione managerialista è la costante ricerca del *value for money*, che conduce alla scomposizione della Pubblica Amministrazione nelle sue parti elementari, ciascuna ordinata secondo una chiara distribuzione dell'autorità e delle responsabilità, sottoposta ad uno stringente controllo. È in questi termini che si perviene a una sorta di

individualismo organizzativo, che, tuttavia, trascura l'innata visione di sistema della sfera pubblica. Ne consegue l'omissione degli aspetti di interdipendenza e di rete organizzativa, che nondimeno rivestono un ruolo determinante nel settore pubblico.

Nonostante eminente dottrina abbia recentemente evidenziato che il New Public Management rappresenti una soluzione funzionale alla modernizzazione delle amministrazioni e delle aziende pubbliche, le critiche a tale approccio sono di non poco rilievo (Mongol, 2011). In primo luogo, si rileva una contraddizione tra il tentativo di promuovere un maggiore decentramento amministrativo attraverso il conferimento di maggiori responsabilità manageriali alle aziende pubbliche a più diretto contatto con l'utenza e, dall'altro lato, la spinta all'accentramento decisionale derivante dall'attribuzione delle scelte di carattere strategico e organizzativo in capo ai soli dirigenti collocati al vertice della scala gerarchica. Siffatto approccio manageriale, in effetti, implica un conflitto tra due dinamiche reciprocamente contrapposte: da un lato, il riconoscimento di un numero crescente di variabili e di relazioni lineari e non lineari di cui tener conto ai fini della gestione della cosa pubblica; dall'altro, l'adozione di un approccio prevalentemente analitico e burocratico per far fronte a esse.

Alla luce di tale impostazione, la politica è concepita come un fenomeno esterno ed alieno rispetto al lavoro del manager. Vale l'assunto di fondo che le decisioni di carattere politico debbano essere prese da politici democraticamente eletti, piuttosto che da burocrati, mentre le iniziative gestionali debbano essere affidate alle mani di manager competenti, svincolati dall'influenza della politica. Ne deriva uno dei temi centrali del New Public Management: l'introduzione di un nuovo "contratto" tra la classe politica e la dirigenza pubblica, definito "*public service bargain*" dall'accademia (Savoie, 1995).

In sostanza, il nuovo contratto prevede che i politici rinuncino ad interferire nelle scelte operative, concedendo una più ampia autonomia gestionale ai dirigenti posti a capo delle organizzazioni pubbliche; quale corrispettivo, i manager pubblici sono chiamati ad assumere

una maggiore responsabilizzazione sui risultati. Nondimeno, numerosi studiosi di management hanno evidenziato come, nella realtà operativa, sia difficile, se non impossibile, pervenire a una piena separazione tra politica e amministrazione. Questo in ragione della natura politica di gran parte delle funzioni manageriali in ambito pubblico. In questa prospettiva, risulta difficile sostenere la neutralità del management. La gestione, invero, non rappresenta un processo neutro e improntato al tecnicismo, quanto un'attività indissolubilmente legata alla politica, alla legge e alla più ampia società civile. Non a caso, la gran parte delle scelte gestionali a carico delle aziende pubbliche subiscono la forte influenza di ideologie e di valori la cui natura non è economica, quanto sociale e politica (Pollitt & Bouckaert, 2002).

In linea con tali argomentazioni, parte della dottrina ha posto in evidenza potenziali distorsioni che ostacolano la corretta applicazione del “managerial public services bargain” e determinano un processo di “politicizzazione” dei manager (Hood & Scott, 2000). Si riscontra, dunque, una tendenza a rompere la situazione di equilibrio cooperativo tra politica e management, dando vita a un gioco competitivo tra le parti in gioco, con l'emersione di reciproci comportamenti opportunistici.

La conseguenza più evidente della separazione sul piano concettuale tra politica e management, tuttavia, è da riscontrarsi in un'applicazione limitata dei principi gestionali del New Public Management agli organi politici. Questi ultimi, pur facendo parte del sistema di aziende e amministrazioni pubbliche quali organi di governance e di orientamento strategico (Adinolfi, Botti, & Vesci, 2011), sembrano non essere stati condizionati dalla diffusione sul piano concettuale e pratico dei principi gestionali del New Public Management, mantenendo approcci manageriali retrivi, tuttora coerenti a un modello di Public Administration.

CAPITOLO QUARTO

La managerializzazione dei gruppi parlamentari alla Camera dei deputati

Premessa metodologica

Come anticipato nel precedente capitolo “Introduzione e metodologia di ricerca applicata”, nella presente parte, lo studio prosegue nell’intento di specificare in quali circostanze una gestione può definirsi improntata su criteri propriamente manageriali. A tal fine è stato intrapreso un percorso basato su tre principali step: 1) in primo luogo, l’attenzione è stata focalizzata sul concetto di *visione*, allo scopo di valutare la tensione degli amministratori e dei membri del gruppo politico ad assumere una prospettiva manageriale nella definizione degli aspetti strategici della gestione; 2) in secondo luogo, l’attenzione è stata concentrata sui *metodi* organizzativi adottati all’interno dei gruppi parlamentari, onde esaminare la presenza di criteri aziendali alla base degli aspetti gestionali di questi ultimi; 3) infine, si fornisce un dettaglio sugli *strumenti* tecnici e professionali impiegati nelle quotidiane pratiche di gestione dei gruppi parlamentari, valutandone la coerenza a modelli di ispirazione managerialista.

L’arco temporale di riferimento ha inizio dalla legislatura XIV (dal 30/05/2011) fino a giungere all’attuale legislatura XVII (le attività di raccolta dati, in particolare, si sono concluse nel mese di novembre 2015). Si ricorda che la modifica del regolamento è entrata in vigore a partire dall’anno 2013, rientrando in pieno nell’attuale legislatura XVII, che ha avuto inizio il 15/03/2013.

Nello specifico, è stata svolta un’analisi qualitativa mediante un’intervista ad alcuni esponenti di rilievo di alcuni gruppi parlamentari che avessero già avuto analoghe esperienze in passato.

Come anticipato, all’analisi qualitativa si è accompagnato uno studio *desk*, avente ad oggetto documenti formali – come regolamenti, statuti e rendiconti dei gruppi parlamentari della legislatura XVII e dei gruppi selezionati con riferimento alle legislature precedenti – utili per rispondere alle esigenze del presente studio.

Infine, è stata svolta un'analisi quantitativa utilizzando i dati reperiti sui rendiconti di tutti i gruppi parlamentari della legislatura XVII e dell'unico gruppo disponibile a fornire i dati di bilancio relativi alla precedente legislatura XVI per gli anni 2010-2011-2012.

In particolare, i gruppi che hanno partecipato all'indagine sono stati: Partito Democratico (PD); Area Popolare (AP) – espressione del Nuovo CentroDestra (NCD) e dell'Unione di Centro (UDC), nonché ex Popolo delle Libertà (PDL) – Lega Nord (Lega), oltre a Popolo delle Libertà (PDL) per quanto riguarda i rendiconti e le informazioni pregresse.

GRUPPO PARLAMENTARE	RUOLI DEGLI INTERLOCUTORI INTERVISTATI			
	Membri Direttivo	Presidente	Tesoriere	Direttore Amm.vo
PD - PARTITO DEMOCRATICO	X			X
AREA POPOLARE		X	X	X
NCD - NUOVO CENTRODESTRA		X	X	X
UDC - UNIONE DI CENTRO	X			X
LEGA NORD				X
PDL - POPOLO DELLE LIBERTA'	X		X	

Agli interlocutori è stata somministrata una survey semi-strutturata, i cui *item* sono rappresentativi delle tre aree concettuali (visione, metodo, strumenti) su cui si fonda il presente studio. Oltre ad un'approfondita trattazione sui singoli temi, a ciascun *item* è stata collegata una scala Likert a cinque valori, laddove valori prossimi a 1 suggerivano forte disaccordo con l'affermazione riportata, mentre valori prossimi al 5 suggerivano un forte accordo con l'affermazione riportata.

Tutte le affermazioni sono state elaborate con l'esplicito intento di evidenziare le differenze che caratterizzano la gestione corrente dei gruppi parlamentari rispetto alla situazione previgente alla modifica del regolamento della Camera.

4.1 - Analisi in merito alla Visione – aspetti strategici

1. Qual è la sua opinione in merito al progetto (politico e gestionale) da attuare? In particolare, potrebbe descrivere e valutare il livello di estensione delle competenze del gruppo e il livello di ambizione del progetto medesimo?

Obiettivo della ricerca: Rilevare i livelli di estensione delle competenze e di ambizione del progetto, che sono implicitamente inclusi in una visione di carattere manageriale.

Giudizio sul cambiamento rilevato dopo la modifica del regolamento (2012):

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Ciascun gruppo parlamentare è l'espressione del partito politico di riferimento. Secondo tale principio le iniziative dei gruppi dovrebbero rappresentare la proiezione del pensiero politico sottostante in Parlamento.

Come tutti i progetti, anche il progetto di vita di un gruppo parlamentare è caratterizzato dallo sviluppo di diverse fasi, dalla cui esecuzione dipende il successo o meno dell'iniziativa.

Fermo restando l'assunto di base che le attività di un gruppo parlamentare si sviluppano su due binari paralleli (ma differenti), uno prettamente politico – relativo alle attività politiche, in aula, nelle commissioni permanenti, di governo, nei confronti dell'elettorato, che vedono in prima linea i deputati – l'altro gestionale – relativo alle attività di pianificazione, di organizzazione, di controllo, che vedono in prima linea il personale, possono essere considerate fasi del progetto “gruppo parlamentare” la creazione, la pianificazione, l'esecuzione, il controllo e la chiusura.

Elemento comune con il trascorrere delle legislature è che ogni gruppo, nel momento della sua costituzione, conserva l'ambizione di condurre iniziative volte ad un duplice obiettivo: da un lato tener fede al programma elettorale presentato, e dunque rispettare la fiducia instaurata

con il proprio elettorato; dall'altro accrescere il proprio consenso elettorale, e dunque il proprio potere politico, attraverso l'attuazione di valide proposte a beneficio di uno o più comparti del Paese.

Altro presupposto alla base delle presenti considerazioni è la durata limitata del progetto, che infatti coincide con la durata della legislatura, fino ad un massimo di cinque anni.

Invero, ulteriore elemento comune fra le gestioni dei gruppi (sia prima che dopo la modifica al regolamento) è rappresentato dalla rilevanza assegnata alla durata potenziale delle attività, in quanto, per loro natura, i gruppi sono destinati ad operare in un arco di tempo limitato alla durata della legislatura, la cui previsione è di cinque anni, quantunque essa sia spesso sensibilmente ridotta a seguito delle vicende politiche che determinano lo scioglimento anticipato delle Camere. Pertanto, l'orizzonte temporale di riferimento risulta sempre troppo contratto per attuare delle azioni talmente rilevanti da lasciare il segno nella compagine parlamentare; di conseguenza, la gestione deve essere pensata in misura compatibile ad un arco temporale di medio periodo.

Il profilo del progetto politico risulta essere fonte di ispirazione e di motivazione per tutti gli attori partecipanti alle attività del gruppo –sia i parlamentari che gli altri soggetti coinvolti nelle diverse attività – ma allo stesso tempo, per essere realizzato, deve misurarsi con un parallelo processo di focalizzazione del percorso, che nella fase iniziale delle attività non risulta sempre ben definito nel dettaglio.

Negli ultimi anni – nel periodo coincidente con la modifica del regolamento – è altresì possibile riscontrare una crescente sfiducia nei confronti della politica e un conseguente distacco fra le attività parlamentari ed elettorato, che si traduce in consapevolezza da parte dei gruppi nel doversi impegnare per attuare concrete azioni finalizzate alla realizzazione del progetto iniziale.

Gli scopi degli amministratori dei gruppi possono essere diversi e dipendenti dalla combinazione di diversi fattori, fra cui emergono: il contesto politico di riferimento, l'area politica di appartenenza, il livello culturale e professionale medio dei membri del gruppo (sia politici che amministrativi), le prospettive del governo e, dunque, della legislatura.

Si è rilevato che, all'inizio della legislatura, nella fase di creazione del progetto del gruppo, si respira un clima propositivo e di collaborazione fra tutti gli attori coinvolti, sia fra i diversi membri interni nei confronti del loro gruppo di appartenenza, sia fra diversi gruppi nei confronti del sistema parlamentare. Ne consegue che il livello della motivazione degli amministratori risulti molto elevato, così come l'ammontare di risorse che si intende mettere in campo ed il livello di ambizione nei confronti degli obiettivi che si intende raggiungere.

Una visione efficace dovrebbe continuamente estendere le competenze del gruppo. Proprio per questo accade spesso che questa si concretizzi in un progetto ambizioso a medio-lungo termine, anche se non perfettamente delineato nei dettagli. In tale logica, una visione efficace, ispirata a criteri manageriali, può essere capace di guidare il comportamento degli attori coinvolti verso la direzione di marcia prescelta e di definire il vasto campo in cui il gruppo intende operare (definendo il suo perimetro d'azione). Sin dal principio del progetto sembra essere adottato un approccio proattivo e non conservativo. In tale fase i responsabili della gestione denotano attitudini di carattere manageriale.

2. È possibile validare l'esistenza di un rapporto "vincolato" fra missione e valori etici che contraddistinguono il gruppo da un lato, e perimetro progettuale del medesimo dall'altro?

Obiettivo della ricerca: Rilevare i livelli di coerenza fra i valori alla base del gruppo e le sue azioni, nonché verificare l'ampiezza dei margini di elasticità in capo agli amministratori nella definizione di strategie adeguate alle esigenze dell'elettorato di riferimento.

Giudizio sul cambiamento rilevato dopo la modifica del regolamento (2012):

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Come noto, nel 2005, il Parlamento ha adottato una nuova legge elettorale, che ha introdotto un sistema bipolare (creando in questo modo due coalizioni fondate su due principali partiti) e ha eliminato il sistema delle "preferenze", che consiste nella possibilità per gli elettori di assegnare il loro voto a un candidato, segnando il suo nome sulla scheda elettorale.

In tale contesto, per poter esercitare positivamente la loro funzione, i gruppi hanno bisogno di leadership forti, capaci di orientare le decisioni verso l'interesse collettivo nel medio-lungo termine, oltre che di risorse adeguate per individuare, conoscere e rispondere alle necessità dei cittadini-elettori e delle altre Istituzioni.

Il concetto di visione deve, però, costantemente relazionarsi con quello di *missione*. Se il primo sottolinea la direzione di marcia, il secondo è un enunciato definito in termini ampi e duraturi dello scopo che contraddistingue il gruppo e identifica il suo campo di attività in termini di aree tematiche; se il primo privilegia il futuro, il secondo ha il baricentro nel presente, ancorché orientato al futuro.

Sempre più spesso, nella visione sono racchiusi anche i *valori etici* che costituiscono la base delle decisioni direzionali. Di norma, questo aspetto riflette il *codice di condotta* che i

membri sono tenuti a osservare e il suo ruolo, benché importante, fa da complemento, più che da tratto distintivo, delle modalità scelte da un gruppo per generare consenso.

In linea di massima, la modifica del regolamento della Camera non ha impattato sulla definizione del perimetro di azione di ciascun gruppo – o meglio, sui contenuti dell’azione legislativa – né tantomeno sull’area elettorale alla quale essi si rivolgono. Infatti, nelle fasi iniziali della legislatura, l’identificazione dei confini in cui il gruppo intende operare, nella sua apparente semplicità, assume una rilevanza strategica in un contesto come quello parlamentare, caratterizzato per sua natura da equilibri derivanti da accordi sulle singole votazioni in materia legislativa, il cui esito, talvolta, dipende da differenze numeriche poco elevate.

La chiarezza della propria posizione su tematiche rilevanti per il Paese e la conseguente dichiarazione all’elettorato, alle altre forze politiche e al Governo non rappresenta affatto un atto scontato, bensì un sintomo di solidità e trasparenza.

Il giudizio in merito al cambiamento intervenuto con la modifica del regolamento, espresso con punteggio pari a 3, è motivato dal fatto nell’attuale legislatura XVII, generata da elezioni a pari merito fra i due principali poli del parlamento - poi in parte coalizzatisi - il tener fede alle proprie posizioni politiche assume ancor più rilevanza strategica e consente di evitare repentini cambi di rotta rispetto ai programmi parlamentari e di Governo.

Definire il *territorio dominato* significa soprattutto stabilire i confini entro i quali il gruppo si muoverà: non si tratta di identificare esattamente le aree tematiche nelle quali operare, quanto, invece, quelle in cui non operare.

Il vantaggio offerto da un territorio di largo respiro è che, in questo modo viene lasciata più libertà di azione ai responsabili direttivi, i quali non si trovano costretti da confini talvolta troppo limitanti, che si traduce con la possibilità di adattarsi agli eventuali cambiamenti intervenuti nello scenario politico, senza tuttavia disattendere le aspettative dell’elettorato.

Ne consegue che la visione dovrebbe individuare, a grandi linee i confini oltre i quali il gruppo non intende spingersi.

La coerenza della strategia disegnata con i valori e la missione del gruppo dipende in gran parte dal contesto politico di riferimento e dai suoi equilibri. Anche se all'inizio di ogni nuovo progetto, sia in passato che oggi, vi sia la forte propensione a mantenere ferme le proprie posizioni politiche, con il passare del tempo talvolta queste vengono disattese in tutto o in parte, di pari passo con il cambiamento degli scenari parlamentari e di Governo. Tuttavia, nell'attuale legislatura, data la delicatezza del periodo storico di riferimento, si denota una tendenza più spiccata nel rispettare i propri programmi elettorali.

3. Quanto è strategicamente rilevante per la gestione del gruppo l'identificazione di traguardi e obiettivi intermedi (di breve periodo) attendibili, rispetto all'arco temporale a disposizione (di medio periodo) e quante risorse si dedicano a tale attività?

Obiettivo della ricerca: Rilevare la capacità degli amministratori e dei membri del gruppo di identificare gli obiettivi precisi della gestione e quanto questi siano considerati elementi strategici per il successo della stessa.

Giudizio sul cambiamento rilevato dopo la modifica del regolamento (2012):

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Abbiamo visto come, all'inizio della legislatura, vi sia un clima propositivo e di collaborazione fra tutti gli attori coinvolti e che il livello della motivazione degli amministratori risulti molto elevato, così come l'ammontare di risorse da impiegare al fine di raggiungere i propri obiettivi.

Dato che le attività dei gruppi si sviluppano in un arco temporale di medio termine, pari alla durata della legislatura e per un massimo di cinque anni, l'efficacia (e la managerialità) della visione degli stessi è direttamente proporzionale alla capacità di mettere a fuoco gli obiettivi della gestione.

Dalle analisi effettuate emerge in maniera condivisa che a tal fine, così come nei contesti di carattere aziendale, anche in sede parlamentare risulta di fondamentale importanza la pianificazione di singoli obiettivi intermedi nel corso della gestione.

Pertanto, se la visione è necessaria per individuare le iniziative che il gruppo intende sviluppare nel medio periodo, per implementare un'efficace strategia non possono mancare gli obiettivi e i traguardi a breve termine, mediante i quali è possibile creare le basi per la realizzazione della visione. Inoltre, si rileva che questi vengono percepiti come elementi più stimolanti da tutti gli attori coinvolti in quanto, per la loro immediatezza, appaiono più

facilmente raggiungibili. In particolare, gli obiettivi sono target quantitativi a breve e medio termine, mentre i traguardi riguardano intenzioni qualitative che si sviluppano nello stesso arco di tempo.

Gli obiettivi dei gruppi non vengono solamente fissati su scale temporali diverse, bensì, come riportato in precedenza, anche su profili diversi (uno politico, l'altro gestionale).

Nell'intento di standardizzare la tipica attività operativa di un gruppo, possono essere distinti obiettivi annuali da obiettivi di breve termine. Sotto il profilo politico, i primi sono connessi al fornire supporto o meno agli assetti del Governo (a seconda del posizionamento politico), nonché al lavoro da svolgere in relazione alla produzione legislativa "caratterizzante", quali, ad esempio, le leggi che assumono una dimensione nazionale rilevante come la *legge di stabilità* (prima legge finanziaria) oppure relative a cambiamenti dell'attuale stato normativo, tra cui le leggi sull'immigrazione o sulla famiglia. Questa categoria di obiettivi è relativa ad attività che caratterizzano il posizionamento del gruppo all'interno della compagine parlamentare. I secondi invece sono relativi all'esecuzione di attività "ordinarie", legate al normale procedimento legislativo, ma che comunque richiedono un ingente processo organizzativo, quali, a titolo esemplificativo, il lavoro che le commissioni permanenti svolgono con cadenza settimanale, le votazioni in aula e le conferenze stampa. Ad essi si aggiungono gli obiettivi fissati per il corretto funzionamento delle attività del gruppo, relative alla struttura amministrativa nel suo complesso. Fra questi è possibile identificare obiettivi in tema di gestione di risorse finanziarie, di personale, di adempimenti amministrativi e di comunicazione.

Dall'analisi effettuata emerge, inoltre, che vi sono due categorie di obiettivi e traguardi che risultano comuni ai gruppi con il trascorrere delle epoche politiche: (a) di mantenimento della propria posizione istituzionale, volti a gestire in maniera efficiente le quotidiane attività politiche e amministrative, ma senza prevedere l'iniezione di particolari impulsi sopra la media; (b) di miglioramento della propria posizione istituzionale, volti ad accrescere il

consenso e da parte dell'elettorato e delle istituzioni, nonché la reputazione; (c) in entrambi i casi, essi sono propedeutici all'obiettivo ultimo che è il rinnovo, ovvero a garantire ai membri del gruppo una conferma elettorale in occasione delle successive elezioni e, dunque, a creare nuovamente e ciclicamente le positive condizioni per la costituzione del futuro gruppo parlamentare.

In seguito alla modifica del regolamento della Camera, sembra riconosciuta un più alto grado di rilevanza strategica per la pianificazione di obiettivi intermedi, necessari per lo sviluppo di una visione manageriale. Infatti, appare condiviso dagli intervistati che solo attraverso il raggiungimento di step intermedi è possibile concretizzare la missione del gruppo. Tale aspetto è ulteriormente rafforzato se si pensa ai numerosi processi intermedi, ciascuno basato su un'alea di rischio e di incertezza, per eseguire un solo processo di elaborazione di una nuova legge o modifica di una legge esistente. Con quanti soggetti diversi è necessario interagire prima di trovare un accordo su ogni passaggio.

In termini diversi, nelle precedenti legislature si riscontrava un maggiore disordine nella regolazione dei singoli passaggi politici e operativi, facendo eco a una maggiore leggerezza con cui talvolta sono state gestite questioni di carattere parlamentare.

Si rileva, inoltre, la tendenza a sviluppare un più alto grado di collaborazione e sinergie fra l'area politica e quella amministrativa. Tuttavia, ciò che sembra maggiormente giustificare tale emancipazione, è il collegamento con l'accrescimento delle responsabilità in tema di gestione delle risorse finanziarie (come vedremo in seguito) che, in qualche modo, è la causa scatenante della consapevolezza da parte degli amministratori di basare la propria gestione su criteri di stampo aziendalistico.

Nell'ambito della gestione delle attività necessarie al funzionamento del gruppo (profilo gestionale) traguardi e obiettivi, essendo motivo di stimolo per i membri e per il personale, possono trasformarsi in efficaci forme di incentivo. Al contrario, mentre la visione, pur

evolvendosi nel tempo, rimane sempre un punto fisso all'orizzonte, traguardi e obiettivi possono rivelarsi importanti ostacoli strategici: ripetuti fallimenti nel raggiungerli possono mettere in discussione l'efficacia della strategia, la qualità della gestione e diminuire la motivazione dei membri e personale in capo ai gruppi. Essi, quindi, dovrebbero sempre essere in linea con la visione, pur abbracciando un arco temporale più limitato.

4. Come vengono definite le decisioni in merito all'impiego delle risorse a disposizione del gruppo e al loro bilanciamento? E che rilevanza si attribuisce a questo processo?

Obiettivo della ricerca: Rilevare il livello di incidenza strategica delle risorse ai fini dello sviluppo delle attività dei gruppi.

Giudizio sul cambiamento rilevato dopo la modifica del regolamento (2012):

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

I gruppi parlamentari hanno sempre avuto a disposizione ingenti quantità di risorse finanziarie pubbliche, che permettono loro di condurre le attività istituzionali e operative. Inoltre, ciascun gruppo detiene un proprio set di competenze, che ne rappresentano l'elemento caratterizzante.

Anche per un gruppo parlamentare, così come per le aziende, la strategia deve necessariamente essere funzione delle risorse a disposizione, intese come i beni (asset) e le competenze del gruppo del medesimo. Ne consegue che le risorse sono determinanti per stabilire ciò che il gruppo è effettivamente in grado di fare (quindi non quello che vuole fare).

Da esse dipende altresì il raggiungimento di un vantaggio competitivo rispetto agli altri gruppi, pertanto possono ritenersi un elemento fondamentale nel contesto di riferimento. Talvolta, è la combinazione fra beni a disposizione e competenze che può determinare la strategia di un gruppo, compatibilmente con l'area politica a cui questo fa capo e gli obiettivi derivanti dal mandato elettorale.

Per i gruppi, le risorse rappresentano la caratteristica distintiva: se tutti i gruppi avessero le medesime risorse, tutti potrebbero adottare la stessa strategia e non vi sarebbe margine per la competizione. Ovviamente ciò si può manifestare solo quando le risorse dei diversi gruppi si differenziano in maniera significativa, come ad esempio se confrontiamo un gruppo grande, il Partito Democratico, con uno piccolo, Area Popolare (NCD-UDC).

A prescindere dalla modifica del regolamento della Camera, il bilanciamento delle risorse ha sempre rappresentato un tema di prioritario interesse per la gestione di un gruppo. Ciò che invece è cambiato è il vincolo di destinazione delle risorse finanziarie, che, stando alla normativa vigente dal 2013, non possono essere impiegate liberamente, ma solo nel rispetto di alcune voci di spesa.

Pertanto è possibile riscontrare che i gruppi abbiano sviluppato un processo di responsabilizzazione in tema di stanziamento ed impiego delle risorse di cui sono dotati. Tali evidenze emergeranno in maniera più dettagliata nelle successive analisi. In quest'ottica, emerge che la scelta delle risorse da impiegare – e la loro combinazione – influisce notevolmente sulla scelta delle aree tematiche in cui operare e, dunque, sulle iniziative legislative da condurre.

La scelta delle aree tematiche è fondamentale per l'efficacia nel medio-lungo periodo della strategia di un gruppo parlamentare. È stato ampiamente condiviso che il miglior modo per prevedere i risultati di una parte politica è guardare alla potenzialità di consenso delle aree ove essa compete.

Particolarmente utili sono quelle risorse che permettono ad un gruppo di essere più competitivo o incisivo di un altro gruppo. Ad esempio, in presenza di parlamentari preparati e influenti, di adeguate risorse finanziarie a disposizione, di personale qualificato nel campo legislativo e nel campo della comunicazione, nonché di mezzi efficaci di comunicazione, può essere possibile prevedere iniziative impegnative e rilevanti come la promozione e la relativa organizzazione di un referendum, piuttosto che di altre iniziative nei cui confronti l'elettorato di riferimento si manifesta particolarmente sensibile (famiglia, infrastrutture, fiscalità, sanità, Mezzogiorno, etc.).

È inoltre condiviso fra gli intervistati che le risorse rappresentano la principale fonte per la creazione di valore sia sotto il profilo politico che gestionale, confermando che la loro

individuazione, sviluppo e impiego in maniera intelligente costituisce un aspetto cruciale della strategia di un gruppo parlamentare.

In particolare, sotto il profilo gestionale, rileva anche la capacità di interconnessione delle aree funzionali utili per indicare l'abilità di creare un rapporto sinergico tra i diversi settori. Anche la scelta delle strategie competitive all'interno delle singole aree è molto importante per il successo del gruppo. In definitiva, l'analisi delle attività di un gruppo parlamentare dovrebbe tenere conto dell'attrattività delle aree tematiche e delle misure da proporre e della strategia competitiva attuata in ciascuno di essi, non trascurando di valutare le possibilità di ibridazione tra due o più aree.

5. Quale tipologia di logica prevale nell'ambito della gestione del gruppo?

Obiettivo della ricerca: Rilevare la tipologia di approccio manageriale con particolare riferimento alle diverse aree all'interno dei gruppi.

Giudizio sul cambiamento rilevato dopo la modifica del regolamento (2012):

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Dalle analisi sin qui effettuate, è possibile notare come la creazione di una strategia all'interno di un gruppo parlamentare non sia un'attività semplificata, ma piuttosto dipenda da numerosi fattori. Appare chiaro che non esista un modello universalmente valido, né è possibile sostenere a priori che esista un modello più adeguato rispetto ad un altro ai fini degli scopi dei gruppi. L'esito di una strategia sembrerebbe, dunque, dipendere anche dal livello di coerenza con l'ambiente interno – ovvero con gli elementi della struttura organizzativa – e con l'ambiente esterno – ovvero con il contesto politico circostante.

Infatti, è opinione condivisa degli intervistati che il principale presupposto delle attività dei gruppi parlamentari è il rapporto con la situazione politica esistente. Infatti, gli equilibri politici ed il grado di stabilità della compagine parlamentare risultano essere di fondamentale importanza, in quanto rappresentano le fondamenta per qualsiasi ragionamento strategico, organizzativo o gestionale.

Pertanto, se da un lato è possibile sviluppare strategie, curare con attenzione gli aspetti organizzativi o accrescere l'approccio manageriale del gruppo, dall'altro non bisogna commettere l'errore di tenere sempre ancorati tali aspetti alla situazione politica in corso, esattamente come, per analogia, nel settore privato un'azienda dovrebbe mantenere una costante ed alta attenzione verso il suo mercato di riferimento. Appare dunque auspicabile non solo una costante connessione fra i membri dell'area politica e quelli dell'area amministrativa, ma anche fra i membri della stessa area aventi competenze diverse. Solo attraverso tali

interazioni è possibile ottimizzare le competenze a disposizione e sviluppare sinergie utili al raggiungimento degli obiettivi e di un alto livello di competitività.

A proposito di una simile *logica sinergica*, risulta interessante riportare il pensiero metaforico dell'intervistato del Partito Democratico, che propone di raffigurare il gruppo come un albero in cui le aree interne costituiscono i rami (dipartimenti tematici, ufficio legislativo, amministrazione, comunicazione, et similia), mentre le risorse sono le radici che gli forniscono il nutrimento e ne garantiscono la crescita. In tale ottica, lo sviluppo è visto come effetto di un continuo accrescimento delle competenze, conseguente a una prioritaria attenzione alle fasce di elettorato e ai meccanismi di gestione delle risorse, anziché come risultato di un posizionamento coerente alle aspettative dei cittadini.

Nell'attuale legislatura, complice un assetto politico che può definirsi solido, seppur caratterizzato da una maggioranza di coalizione, è emersa la tendenza di accrescere la qualità del profilo della gestione, sganciandosi da una logica passiva di mantenimento e maturando la propensione per logiche strategiche che riescano ad ottimizzare le risorse a disposizione.

Il giudizio espresso (pari a 4) è infatti motivato dalla consapevolezza di gestire le risorse in maniera efficiente, a partire dallo sviluppo di economie di scala mediante l'interazione e la collaborazione fra le diverse aree dell'organizzazione. Se, in precedenza, il personale era considerato come un elemento di base da gestire senza troppe ideologie, oggi, dovendo ottimizzare le risorse finanziarie a disposizione, lo stesso viene considerato come un asset strategico. In gran parte, esso è coinvolto su diversi processi operativi, a prescindere dell'area di appartenenza. Ad esempio, un membro dell'area comunicazione deve essere informato sugli aspetti tecnici di una determinata proposta legislativa se vorrà trasmetterne al meglio i contenuti attraverso i diversi media, accrescendo l'immagine dello schieramento politico del gruppo. Pertanto, a fronte delle interazioni fra personale con mansioni diverse, oppure fra personale e parlamentari, si rileva un più rapido e solido sviluppo di sinergie fra le diverse

aree funzionali politiche e amministrative, nonché formazione sul campo e condivisione delle attività.

La logica del *trasferimento delle competenze* ha come premessa il riconoscimento che sussistono significative interrelazioni fra le aree meritevoli di essere valorizzate. Si tratta, allora, di distribuire una particolare competenza a più aree o di trasferirne una da un'area all'altra. Le competenze in questione possono riguardare ogni funzione, dall'amministrazione al legislativo, alla comunicazione. L'esito è l'accrescimento della competitività nelle singole aree e, di conseguenza, la generazione di valore per il gruppo.

La *condivisione delle attività* è la strategia che richiede maggiore impegno, poiché, in questo caso, si rende necessario che due o più aree condividano un'attività importante, come per esempio il legislativo. Le economie di scala che si creano tramite la condivisione delle attività contribuiscono al vantaggio competitivo di ciascuna area; tuttavia, per individuare le attività da condividere e per allocare risorse indispensabili per l'implementazione del progetto, si rende necessario un processo decisionale ben coordinato, che coinvolge tanto la direzione del gruppo quanto quella alla guida delle singole aree.

VISIONE - ASPETTI STRATEGICI DELLA GESTIONE			
DOMANDA	OBIETTIVI	RISULTATI	VOTO
1 Qual è la sua opinione in merito al progetto (politico e gestionale) da attuare? In particolare, potrebbe descrivere e valutare il livello di estensione delle competenze del gruppo e il livello di ambizione del progetto medesimo?	Rilevare i livelli di estensione delle competenze e di ambizione del progetto, che sono implicitamente inclusi in una visione di carattere manageriale.	La motivazione degli amministratori risulta molto elevata, così come le risorse che si intende impiegare ed il livello di ambizione nei confronti degli obiettivi. Sin dal principio del progetto si adotta un approccio proattivo e non conservativo. In tale fase i responsabili della gestione denotano attitudini manageriali.	2
2 È possibile validare l'esistenza di un rapporto "vincolato" fra missione e valori etici che contraddistinguono il gruppo da un lato, e perimetro progettuale del medesimo dall'altro?	Rilevare i livelli di coerenza fra i valori alla base del gruppo e le sue azioni, nonché verificare l'ampiezza dei margini di elasticità in capo agli amministratori nella definizione di strategie adeguate alle esigenze dell'elettorato di riferimento.	La coerenza della strategia disegnata con i valori e la missione del gruppo dipende in gran parte dal contesto politico di riferimento e dai suoi equilibri. Anche se all'inizio di ogni nuovo progetto, sia in passato che oggi, vi sia la forte propensione a mantenere ferme le proprie posizioni politiche, con il passare del tempo talvolta queste vengono disattese in tutto o in parte, di pari passo con il cambiamento degli scenari parlamentari e di Governo. Tuttavia, nell'attuale legislatura, data la delicatezza del periodo storico di riferimento, si denota una tendenza più spiccata nel rispettare i propri programmi elettorali.	3
3 Quanto è strategicamente rilevante per la gestione del gruppo l'identificazione di traguardi e obiettivi intermedi (di breve periodo) attendibili, rispetto all'arco temporale a disposizione (di medio periodo) e quante risorse si dedicano a tale attività?	Rilevare la capacità degli amministratori e dei membri del gruppo di identificare gli obiettivi precisi della gestione e quanto questi siano considerati elementi strategici di successo della stessa.	In seguito alla modifica del regolamento della Camera, sembra riconosciuta un più alto grado di rilevanza strategica per la pianificazione di obiettivi intermedi, necessari per lo sviluppo di una visione manageriale. Infatti, appare condiviso dagli intervistati che solo attraverso il raggiungimento di step intermedi è possibile concretizzare la missione del gruppo.	4
4 Come vengono definite le decisioni in merito all'impiego delle risorse a disposizione del gruppo e al loro bilanciamento? E che rilevanza si attribuisce a questo processo?	Rilevare il livello di incidenza strategica delle risorse ai fini dello sviluppo delle attività dei gruppi.	Il bilanciamento delle risorse ha sempre rappresentato un tema di prioritario interesse per la gestione di un gruppo. Con la modifica sono stati introdotti vincoli di destinazione delle risorse finanziarie, che oggi non possono essere impiegate liberamente, ma solo nel rispetto di alcune voci di spesa. E' possibile riscontrare che i gruppi abbiano sviluppato un processo di responsabilizzazione in tema di stanziamento ed impiego delle risorse di cui sono dotati.	4
5 Quale tipologia di logica prevale nell'ambito della gestione del gruppo?	Rilevare la tipologia di approccio manageriale con particolare riferimento alle diverse aree all'interno dei gruppi.	Prevale una logica sinergica fra le diverse aree, basata sulla collaborazione ed il trasferimento delle competenze. Attraverso le interazioni è possibile ottimizzare le competenze a disposizione e sviluppare sinergie utili al raggiungimento degli obiettivi e di un alto livello di competitività. Lo sviluppo è visto come effetto di un continuo accrescimento delle competenze, conseguente a una prioritaria attenzione alle fasce di elettorato e ai meccanismi di gestione delle risorse, anziché come risultato di un posizionamento coerente alle aspettative dei cittadini.	4

Valutazione media sul cambiamento rilevato in merito alla VISIONE: punteggio 3,4.

4.2 - Analisi in merito al Metodo – aspetti organizzativi

6. Chi determina le decisioni e come? (Stile di leadership).

Obiettivo della ricerca: Rilevare lo stile di leadership proprio della gestione dei gruppi.

Giudizio sul cambiamento rilevato dopo la modifica del regolamento (2012):

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Ai sensi del novellato art. 15 del regolamento della Camera, entro quattro giorni dalla prima seduta parlamentare, il Presidente della Camera indice le convocazioni, simultanee ma separate, dei deputati appartenenti a ciascun gruppo parlamentare e di quelli da iscrivere nel Gruppo Misto. Ciascun gruppo, nella prima riunione, nomina il presidente, uno o più vicepresidenti e un comitato direttivo. Nell'ambito di tali organi, il gruppo indica il deputato o i deputati, in numero non superiore a tre, ai quali affida, in caso di assenza o impedimento del proprio presidente, l'esercizio dei poteri a questo attribuiti dal regolamento. Della costituzione di tali organi, come di ogni successivo mutamento, nella loro composizione è data comunicazione al Presidente della Camera, che svolge un ruolo di controllo e di garanzia.

Con riferimento agli elementi caratterizzanti relativi all'organizzazione dei gruppi, si evince che entro trenta giorni dalla propria costituzione ciascun gruppo approva uno statuto, che è trasmesso al Presidente della Camera entro i successivi cinque giorni. Al suo interno sono riportati gli elementi caratterizzanti della struttura organizzativa e delle relazioni sottese a quest'ultima. Lo statuto individua nell'assemblea del gruppo l'organo competente ad approvare, a maggioranza, il rendiconto (di cui all'articolo 15-ter) e indica l'organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile del gruppo, rappresentato dal Direttore Amministrativo. A tal proposito, lo statuto prevede le modalità secondo le quali l'organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile destina le risorse, sulla base delle

diverse esigenze della gestione.

Dalle analisi qualitative effettuate, emerge che la situazione è rimasta pressoché invariata in seguito alla modifica del regolamento della Camera, in quanto nei gruppi è quasi sempre riproposto il medesimo modello di governance, che consiste nella costituzione dei seguenti organi: l'assemblea, il presidente, il comitato direttivo e il tesoriere, l'organo di controllo.

A prescindere dalla compagine sociale, l'elemento comune con il passare delle legislature è la centralità della figura del presidente, in capo al quale ricade la maggioranza, se non la totalità, delle decisioni più rilevanti sia sotto il profilo politico che gestionale. Il Presidente è eletto all'inizio della legislatura dall'Assemblea a maggioranza assoluta e detiene la rappresentanza legale del gruppo. Questi assolve alle funzioni di rappresentanza del gruppo e, coadiuvato dal Comitato direttivo, ne promuove, l'azione curando che essa si svolga in modo unitario e disciplinato in tutta l'attività parlamentare.

Il Presidente nomina uno o più Vicepresidenti, ai quali può delegare parte delle sue funzioni; analogamente, può delegare funzioni direzionali ai capigruppo in commissione competenti per materia. Tuttavia, tale impostazione è adottata nei momenti di equilibrio politico e di particolare quiete, ma non nei periodi più turbolenti. In questi casi, l'attore decisionale, che in tal caso assume rilevanza di soggetto strategico, appare composito e mutante, tanto nelle preferenze, quanto nella partecipazione. Le preferenze sono tutt'altro che coerenti, stabili ed esogene al processo decisionale; esse mutano, oltre che per le influenze esterne, per effetto dei risultati delle azioni che determinano.

Talvolta, le decisioni vengono prese in forma collettiva (coalizione di deputati e/o di dirigenti). Ne consegue che la partecipazione dei diversi soggetti decisionali può essere fluida, oppure più o meno intensa, e risente delle preferenze delle organizzazioni che gli attori rappresentano nel processo decisionale.

Le coalizioni interne, costituite da soggetti che impiegano una parte rilevante del loro tempo nell'ambito dell'organizzazione (deputati, amministratori, dirigenti), possono assumere diverse forme:

(a) *personalizzata*, qualora prevalgano gli indirizzi ed i controlli di una leadership dominante;

(b) *ideologica*, qualora assumano rilevanza i valori o i principi di fondo che esprimono una forte ideologia interna;

(c) *professionale*, qualora prevalgano gli orientamenti professionali e le competenze degli esperti.

In aggiunta, altri attori possono collocarsi all'esterno dell'organizzazione focale, costituendo una coalizione esterna in grado di condizionare il processo decisionale; essi, generalmente, pongono vincoli, esprimono preferenze, influenzano indirettamente la formazione e la selezione delle opzioni strategiche.

In ultima analisi, il capogruppo deve sostenere un complesso impegno di gestione delle coalizioni mediante la capacità di influenza di cui dispone, allo scopo di mantenere il bilanciamento dei diversi interessi nelle decisioni strategiche che vengono assunte. In tale prospettiva, emerge che le decisioni strategiche tendono ad assumere una rilevante dimensione politica, che sollecita le esigenze di disporre o di ricercare un adeguato livello di potere, ovvero una sufficiente capacità di influenzare a proprio vantaggio, attraverso relazioni di scambio e negoziazione, il comportamento degli altri soggetti che condizionano l'agire strategico della coalizione progettuale.

7. Informazioni sull'organizzazione aziendale (organigramma).

Obiettivo della ricerca: Rilevare la tipologia di approccio manageriale con particolare riferimento alle diverse aree all'interno dei gruppi.

Giudizio sul cambiamento rilevato dopo la modifica del regolamento (2012):

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Dall'analisi documentale si evince che l'organizzazione e il funzionamento dei gruppi, in conformità a quanto previsto dal regolamento della Camera dei deputati, sono disciplinati all'interno dei rispettivi statuti.

Interessante correlazione è che, in tutti i casi indagati, gli organi direttivi favoriscono la costante partecipazione attiva dei singoli componenti all'attività di elaborazione e formazione dell'indirizzo politico del gruppo, che dovrà essere tradotto in materia unitaria e vincolante nell'attività parlamentare.

I deputati sono tenuti a partecipare ai lavori del gruppo e degli organi della Camera dei quali sono parte, fornendo il proprio fattivo contributo, affinché le attività siano svolte con il massimo impegno, competenza, trasparenza ed efficacia, nel rispetto dell'elettorato.

Oltre all'Assemblea e al Presidente, nello statuto sono riportate le indicazioni relative agli altri organi, fra cui il Comitato direttivo che è composto dal Presidente, uno o più Vicepresidenti, il Tesoriere e i deputati del gruppo individuati tra coloro che non hanno incarichi di governo e di vertice di commissioni parlamentari. Il Comitato direttivo svolge funzioni di coordinamento, attua gli indirizzi del gruppo secondo quanto stabilito dall'Assemblea ed è garante della sua ordinata ed efficiente organizzazione.

Lo statuto disciplina, altresì, le modalità di nomina del *tesoriere*, da parte dell'assemblea e la sua durata in carica; le modalità di nomina e la durata in carica del *direttore amministrativo*; le modalità di nomina da parte dell'assemblea e la durata in carica

dell'*organo responsabile del controllo interno*; l'incompatibilità tra le funzioni di tesoriere, componente l'organo di controllo e direttore amministrativo.

Le posizioni strutturate per realizzare la funzione dell'unità organizzativa, alla quale appartengono, sono coordinate da un'altra posizione appositamente costituita, la quale riassume in sé la responsabilità della funzione, svolgendo compiti direzionali (tra cui le funzioni di coordinamento e controllo) e compiti tecnico-professionali, come accade nel caso del tesoriere e del direttore amministrativo, il primo necessariamente deputato, il secondo anche eventualmente professionista esterno al parlamento.

In aggiunta agli organi sin qui menzionati, nella maggior parte dei casi rappresentati o costituiti da deputati, la restante parte della struttura organizzativa è composta da personale non parlamentare, che svolge compiti di diversa natura e nelle diverse aree del gruppo. In particolare, in tutti i gruppi è emersa un'analogia, che vede la presenza di almeno tre aree funzionali: legislativa, amministrativa, comunicazione. In molti casi, queste ultime vengono ulteriormente scorporate in ulteriori funzioni elementari, dando luogo a disegni organizzativi piuttosto strutturati.

Le strutture organizzative dei vari gruppi assumono configurazioni divergenti, perché molteplici sono i fattori che concorrono a determinarle e le condizioni ambientali, economiche e socio-politiche nelle quali le essi si trovano ad operare.

Il modello organizzativo che prevede la suddivisione al primo livello (ripartizione principale) della funzione aziendale nelle funzioni fondamentali viene denominato "modello funzionale".

Una delle caratteristiche fondamentali delle strutture parlamentari, con particolare riferimento al loro gestionale, è la loro adeguatezza a gestire la complessità organizzativa. Questo aspetto della gestione è determinato dalla varietà e dal volume degli elementi da

governare, nonché dal tasso di cambiamento delle condizioni nella quali opera il sistema organizzativo.

Il volume delle risorse da gestire (composizione dell'organico, mezzi di comunicazione, risorse finanziarie, elettorato) e l'intensità delle sollecitazioni ambientali costituiscono fonti di complessità organizzativa, per la cui gestione è necessaria una struttura capace di esprimere competenze e risposte adeguate per districare la complessità, attraverso i processi di differenziazione e di integrazione delle funzioni.

L'ambiente politico, con la turbolenza e la varietà delle sue sollecitazioni, è fonte di incertezza e di complessità per il sistema organizzativo. In tale contesto, in cui i cambiamenti nelle preferenze elettorali e negli assetti politici sono rapide, sono necessarie strutture organizzative flessibili e capaci di adattarsi ai mutamenti che si manifestano nel contesto esterno.

Strutture flessibili e modulari permettono l'ottenimento di economie di scopo, ma ostacolano, nel contempo, il raggiungimento di economie di scala statiche, lo sfruttamento dei vantaggi derivanti dall'effetto esperienza; per il loro funzionamento, inoltre, esse esigono personale professionalmente versatile, in genere più costoso degli specialisti funzionali.

Il modello funzionale utilizza i vantaggi derivanti dall'accentuata specializzazione per funzioni, dalla possibilità di contenere i costi attraverso un'attenta gestione dell'effetto esperienza e delle economie di scala. Esso si dimostra efficiente soltanto in condizioni di stabilità, a causa della sua maggiore rigidità rispetto ad altri modelli, e richiede un coordinamento continuo, che si realizza attraverso una configurazione verticistica, un sistema formalizzato di procedure organizzative e l'introduzione di sistemi di coordinamento orizzontale ben definiti.

La rigidità del modello funzionale può essere attenuata realizzando una ripartizione delle attività, al secondo livello organizzativo, nell'ambito delle funzioni fondamentali e facendo

ricorso a posizioni che prevedono ruoli integratori, che nei gruppi indagati sono ricoperti, nella maggior parte dei casi, da consulenti.

Un altro limite del modello funzionale è dato dal suo ambiente organizzativo, che rende difficoltosa la formazione spontanea di manager capaci di gestire le attività del gruppo con una visione unitaria, in quanto l'attività prolungata nell'ambito di una medesima funzione deforma le loro vedute, abituandoli ad un'ottica parziale della gestione, quantunque l'utilizzo di appropriati piani di sviluppo delle risorse umane possa attenuare tale limite.

Il modello funzionale viene, pertanto, efficacemente applicato nei gruppi di medie e piccole dimensioni ove le possibilità di connessione fra un'area funzionale e l'altra sono maggiori.

Il sistema organizzativo è un elemento critico per la valorizzazione delle risorse interne a disposizione del singolo gruppo parlamentare. È attraverso la struttura organizzativa, infatti, che è possibile alimentare le conoscenze e le competenze interne, creando opportuni legami tra queste ultime nell'intento di promuovere il capitale intellettuale dell'organizzazione.

La configurazione organizzativa costituisce anche il tessuto di implementazione delle scelte strategiche formulate presso il livello di corporate governance, ovvero la sede nella quale si forma e si sviluppa il potenziale di risposte disponibili, con le scelte assunte prendono finalmente forma. In aggiunta, adottando una prospettiva ciclica, è proprio dalla configurazione organizzativa che si formano e si cristallizzano i nuovi percorsi strategici del gruppo.

Si riportano di seguito alcuni dati comparativi relativi al dimensionamento dei gruppi.

Gruppo di Maggioranza al 2014	PD	Area Popol.	SEL	Per l'Italia	Scelta Civica
Numero Deputati	307	34	25	13*	25
Contributo	14.248.796	1.266.405	1.516.359	1.110.483	1.314.273
Media per deputato	46.413	37.247	60.654	85.422	52.571
Personale totale	149	17	22	18	14
di cui Allogato A	37	2	4	n/a	n/a
di cui Allogato B	60	7	7	n/a	n/a
Costi del personale	10.831.424	975.190	976.595	904.699	1.155.179
Costo dei consulenti	329.995	99.911	236.547	24.237	74.002

*uscita dei deputati nel 2014

Gruppo di Minoranza al 2014	Mov. 5 Stelle	Forza Italia	Lega	Fratelli d'Italia
Numero Deputati	107	70	20	8
Contributo	4.386.625	3.388.231	996.500	448.425
Media per deputato	40.996	48.403	49.825	56.053
Personale totale	39	40	11	n/a
di cui Allogato A	13	10	3	n/a
di cui Allogato B	14	12	11	n/a
Costi del personale	2.668.339	3.103.602	641.779	438.954
Costo dei consulenti	479.684	322.053	300.228	11.144

8. All'interno dei gruppi sono presenti procedure formalizzate relative alla gestione delle diverse attività?

Obiettivo della ricerca: Rilevare l'esistenza di *best practice* relative alla formalizzazione delle procedure operative dei gruppi.

Giudizio sul cambiamento intervenuto con la modifica del regolamento (2012):

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

I vigenti regolamenti e gli statuti non prevedono l'obbligo per i gruppi di dotarsi di procedure formalizzate, finalizzate a una puntuale gestione delle competenze attribuite a essi. Dalle indagini effettuate, il ricorso alla formalizzazione ha avuto pochi proseliti in passato; al giorno oggi, tuttavia, tale pratica organizzativa è valutata positivamente, in quanto in linea con gli standard professionali da cui le attuali gestioni sono in gran parte influenzate.

Nondimeno, nei gruppi inclusi nell'indagine le uniche procedure formalizzate risultano essere quelle relative al personale (regolamento del personale), delicata tematica che approfondiremo in avanti, ad eccezione del gruppo Area Popolare (NCD-UDC) che ha adottato una procedura operativa per l'ufficio legislativo ed una per l'ufficio amministrativo.

Con la modifica del regolamento ed il conseguente innalzamento dell'attenzione sull'impiego delle risorse, risulta necessario dotare l'organizzazione di prassi condivise, approvate e formalizzate, al fine di aumentare il grado di efficienza della stessa e la diminuzione del rischio di problematiche derivanti da inadempimenti del personale.

Ciononostante, i gruppi sono governati da numerose *routine*, generate dalla commistione fra elementi caratteristici comuni alle precedenti legislature ed elementi distintivi propri delle gestioni aziendali, dalle quali è interessante notare come azioni di matrice "aziendale" possano avere impatti diversi in un contesto fortemente influenzato da logiche politiche e relazionali.

Il sistema organizzativo di un gruppo, inteso esso stesso come una risorsa, costituisce la fonte delle competenze di base, ovvero di quel set di competenze che consentono il mantenimento o il miglioramento della posizione competitiva del medesimo nel tempo. In tale prospettiva, l'organizzazione si caratterizza per un repertorio di routine complesse, basate su conoscenze tacite piuttosto che codificate, che si fondono nella relativa cultura aziendale.

Le routine sono modelli di attività regolari e prevedibili che gli individui svolgono in modo coordinata, come risposte predefinite ai problemi di gestione operativa. Le routine costituiscono, inoltre, le memorie dell'organizzazione, nelle quali si accumulano le conoscenze sviluppate nell'apprendimento dall'esperienza ed alle quali attingono i diversi soggetti nell'espletamento dei relativi ruoli. All'interno dei gruppi parlamentari esse risultano fondamentali per favorire uno scambio di conoscenze e competenze da attori più esperti – il cui bagaglio formativo è stato arricchito nelle precedenti legislature – ad attori meno esperti – in alcuni casi alla loro prima esperienza.

9. Processi di sviluppo del personale: selezione, formazione, incentivazione, valutazione.

Obiettivo della ricerca: Rilevare i processi interni relativi al personale, la rilevanza strategica ad essi assegnata e le modalità con cui essi vengono attuati.

Giudizio sul cambiamento rilevato dopo la modifica del regolamento (2012):

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

L'articolo 15 del regolamento della Camera dispone che il contributo finanziario ai gruppi parlamentari a carico del bilancio della Camera è unico e onnicomprensivo. A tale innovazione normativa è stata adeguata anche la disciplina preesistente in materia di personale dei gruppi medesimi.

Quest'ultima prevedeva, infatti, la corresponsione di tre tipologie di contributo differenziate, ciascuna delle quali disciplinata da distinte e specifiche deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza. I contributi corrisposti sulla base di tali delibere venivano, inoltre, quantificati con riferimento alla singola unità di personale assunto e venivano erogati ai gruppi in base al numero delle unità a ciascuno di essi spettanti, determinato in relazione alla rispettiva consistenza numerica⁴¹.

A seguito della modifica regolamentare sopra richiamata, a decorrere dalla XVII legislatura, la Camera corrisponde ai gruppi un contributo onnicomprensivo, da destinare alla copertura di tutte le spese previste dal regolamento, ivi comprese quelle per il personale (ciò che rende evidentemente impossibile erogare un contributo *pro capite*).

L'analisi delle esigenze di professionalità costituisce il primo stadio di un processo integrato di pianificazione e sviluppo delle risorse umane. Essa deve estendersi alla comprensione delle strategie di sviluppo del gruppo e delle caratteristiche dell'ambiente

⁴¹ Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 90 del regolamento di amministrazione e contabilità, i gruppi parlamentari sono datori di lavoro ai fini della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

circostante, con particolare riferimento al quadro competitivo, nel suo evolversi nel tempo, in quanto in grado di influenzare, direttamente o indirettamente, la configurazione delle professionalità richieste.

La professionalità può essere intesa come un sistema di capacità, disponibili o acquisibili dal mercato del lavoro, atte a svolgere un determinato sistema di attività, in vista della realizzazione delle funzioni nelle quali si articola la struttura organizzativa, secondo congruenti meccanismi operativi e in coerenza alle strategie del gruppo.

Il requisito di base che caratterizza il personale in forza ai gruppi è la conoscenza dei meccanismi politici ed istituzionali, la conoscenza delle procedure e dell'ambiente della Camera, nonché l'affidabilità e la fiducia personale, che devono necessariamente esistere in un ambiente così delicato, soprattutto per quanto riguarda i gruppi di piccole dimensioni.

Nell'attuale contesto, la nuova disciplina reca una specifica indicazione in ordine all'assunzione di due tipologie di personale, individuate dai due elenchi nominativi denominati "allegato A" e "allegato B".

I nominativi inseriti nell'allegato A (corrispondenti ai cosiddetti dipendenti stabilizzati di cui all'abrogata deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 79 del 1993) devono essere necessariamente assunti presso un gruppo parlamentare, sulla base di apposite intese, mantenendo la retribuzione annua lorda in godimento alla data del 1° settembre 2012, salvo diverso accordo tra le parti.

Il personale di riferimento è dotato di molta esperienza in quanto l'appartenenza a tale allegato implicitamente racchiude il requisito che il dipendente debba essere lavoratore presso la Camera da prima della delibera del 1993. Tuttavia all'esperienza non sempre corrisponde una preparazione tecnica elevata in mansioni che non siano di segreteria generale. Infatti, la maggior parte del personale allegato A svolge mansioni di segreteria, comunque utili in un contesto così strutturato come la Camera, e solamente una minima parte svolge mansioni in

ambito legislativo, che rappresenta il *core business* dei gruppi parlamentari.

Con riferimento ai nominativi inseriti nell'allegato B (in cui sono ricompresi i soggetti individuati sulla base dei criteri fissati dall'articolo 5, comma 5, della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 227/2012), ciascun gruppo è tenuto ad assumere almeno un dipendente per ogni sei deputati appartenenti al gruppo medesimo, per un periodo minimo pari a due terzi dell'anno solare della legislatura.

Il personale di riferimento è dotato di una minore esperienza rispetto all'allegato A, ma talvolta di specializzazioni in diversi ambiti, oltre alla segreteria e il legislativo, troviamo mansioni nella comunicazione, giornalisti, tecnici informatici, amministrativi. Tale organico è infatti utilizzato all'interno dei gruppi in misura superiore rispetto agli allegati A, sia per esigenze di regolamento sia perché rappresentano una fonte di copertura di ruolo utile ad una completa configurazione dell'organigramma aziendale.

Qualora il gruppo non corrisponda a tale prescrizione, viene applicata una sanzione progressiva così articolata: per ciascuna unità non assunta sino al 50 per cento del contingente assegnato, il contributo unico e onnicomprensivo spettante al gruppo è decurtato nella misura di euro 30.000; per ciascuna delle unità non assunte oltre il 50 per cento del contingente assegnato, il contributo è decurtato nella misura di euro 35.000; in ogni caso la decurtazione non può superare il 10 per cento della quota di contributo unico e onnicomprensivo assegnata al gruppo⁴².

Fermi restando gli obblighi connessi all'assunzione del personale inserito negli elenchi di cui agli allegati A e B, i gruppi possono assumere personale liberamente scelto al di fuori di tali elenchi. In attuazione delle disposizioni contenute nella legge n. 482 del 1993, in base alla quale possono essere autorizzati comandi e distacchi presso i gruppi parlamentari di

⁴² A titolo esemplificativo, si faccia l'ipotesi di un gruppo tenuto ad assumere dieci unità di Allegato B; se il gruppo non assumesse quattro unità per il periodo minimo sopra indicato, la decurtazione sarebbe pari a 120.000 euro (30.000 per 4 unità); se non ne assumesse otto, la decurtazione sarebbe pari ad euro 255.000 (30.000 per cinque + 35.000 per tre, corrispondenti alla sesta, alla settima e all'ottava unità non assunta).

dipendenti pubblici e privati, con oneri comunque a carico del gruppo richiedente, l'Ufficio di Presidenza, con deliberazione n. 10/2013, ha previsto che ciascun gruppo possa chiedere al Presidente della Camera il comando o il distacco di un'unità di personale nonché, limitatamente ai gruppi composti da più di venti deputati, di un'ulteriore unità per ogni 25 deputati appartenenti al gruppo, computati a partire dal ventunesimo.

Essendo l'arco temporale di riferimento limitato alla legislatura, non è possibile adottare una vera e propria programmazione delle carriere, che consenta al personale di avere una prospettiva di crescita professionale a lungo termine. Tuttavia, ciò che si rileva soprattutto all'inizio della legislatura o comunque nel momento di selezione del personale, è che i gruppi tendono a svolgere una vera e propria "campagna" al fine di selezionare le risorse più adeguate alla loro compagine non solo fra gli allegati A e B (fra cui sono in parte obbligati a scegliere le proprie risorse) ma anche fra un contingente, quasi virtuale, di personale che ha avuto esperienze nella Camera, in gruppi non troppo distanti dalle proprie posizioni politiche, che possa svolgere mansioni necessarie per una completa gestione delle esigenze. Inoltre, l'esperienza del personale identificato viene certamente parametrata alla retribuzione proposta; pertanto, è possibile sostenere che, anche se la prospettiva di crescita è limitata alla legislatura, la crescita cumulata viene certamente considerata dai selezionatori nell'elaborazione delle proposte retributive.

La programmazione delle carriere consiste in un sistema di decisioni anticipate, concernenti gli itinerari di sviluppo delle risorse umane. Tali decisioni tendono a focalizzare gli orientamenti e la dinamica dei percorsi di carriera. All'interno dei gruppi parlamentari, la programmazione delle carriere si propone tre fondamentali obiettivi: soddisfare i fabbisogni di professionalità, attingendo alle risorse umane del mercato interno; soddisfare le motivazioni di sviluppo del personale, allo scopo di sostenere il mantenimento di un adeguato livello della prestazione e di produrre stimoli per un ulteriore sviluppo; regolare il flusso di turnover.

La pianificazione delle carriere si configura come un processo decisionale complesso, che si colloca su un orizzonte temporale pluriennale. Tale processo concerne le decisioni relative agli itinerari di carriera ed ai tempi di permanenza del personale nei ruoli chiave. La programmazione delle carriere, per gli obiettivi che la caratterizzano, deve essere integrata con il piano organizzativo, con il piano retributivo e con quello della formazione.

Il piano retributivo costituisce un sottosistema del piano delle risorse umane, che viene formulato coerentemente con le strategie di sviluppo, in coordinazione con il piano organizzativo, con i piani di carriera e con i programmi di attività.

Le politiche retributive tendono a rispondere ad una molteplicità di esigenze, fra cui rinforzare i comportamenti organizzativi coerenti con le strategie di corporate, stimolare l'apprendimento organizzativo verso la formazione della capacità distintive, mantenere una struttura retributiva equa ed in equilibrio competitivo con il mercato del lavoro di riferimento, mantenere un adeguato livello delle performance individuali, di funzione, di business ed aziendali.

I sistemi di incentivazione costituiscono, dunque, un meccanismo di controllo organizzativo, in quanto tendono ad influenzare i comportamenti organizzativi, sia ex ante, agendo sulle aspettative, sia ex post, facendo leva sul rinforzo. Essi vanno quindi armonizzati con gli altri meccanismi di controllo organizzativo, come la gerarchia, la cultura aziendale, i sistemi di valutazione e di carriera, in relazione ai comportamenti attesi.

Con la nuova normativa, si è posta una maggiore attenzione sulla qualità e sull'operato delle risorse umane, soprattutto se non appartenenti all'allegato A (essendo presente una cospicua sanzione in caso di mancata assunzione di una o più unità). Per questo motivo, le aspettative nei confronti del personale dipendente (e dei consulenti esterni) risultano più elevate rispetto al passato e determinano l'esigenza di implementare processi di valutazione.

Il processo di pianificazione della formazione tende ad individuare e definire tutti gli elementi di una situazione formativa efficace: obiettivi didattici, attori (partecipanti e formatori), metodi didattici, strumenti di controllo dei risultati, rendendoli reciprocamente adeguati in vista del soddisfacimento dei fabbisogni di formazione. La pianificazione della formazione prende spunto dalla rilevazione dei fabbisogni organizzativi, rispetto ai quali vengono definiti gli obiettivi didattici, in relazione alle esigenze di cambiamento della struttura dei profili di professionalità disponibili. Facendo riferimento agli obiettivi didattici e alle condizioni di apprendimento (stili e capacità di apprendimento, motivazione dei partecipanti) vengono definiti i metodi didattici più adeguati).

Gli obiettivi della formazione, riconducibili al miglioramento delle performance, al supporto al cambiamento organizzativo ed ai processi di carriera, si traducono nella identificazione degli obiettivi didattici, espressi in termini di adeguamento della struttura della professionalità dei soggetti coinvolti negli interventi formativi.

Le dimensioni della professionalità alle quali si riferiscono gli obiettivi didattici sono: le conoscenze professionali, le abilità, le capacità concettuali, le capacità comportamentali.

I programmi di formazione assumono generalmente un mix di obiettivi didattici (miglioramento delle diverse componenti delle professionalità), nel quale alcuni hanno un peso prevalente, in relazione ai fabbisogni organizzativi da soddisfare ed alla professionalità dei destinatari di tali programmi.

Dalle analisi svolte si riscontra che i gruppi non adottano tale processo all'interno delle proprie prassi, ad eccezione di alcuni casi rari. La formazione, piuttosto, è svolta on-the-job, attraverso processi di apprendimento sul campo generati dall'affiancamento da parte di personale esperto a personale giovane. Questa affermazione è riscontrata in tutti i gruppi indagati con riferimento agli uffici legislativo e segreteria generale. Tuttavia, talvolta accade il contrario, come nei casi dell'amministrazione e delle comunicazioni, ove risorse giovani

possono fungere da stimolo ai colleghi ed essere dotati di capacità innovative, che così vengono trasferite con un processo inverso.

Inoltre, si è riscontrato che l'unica tipologia di formazione periodica che è stata effettuata in tutti i gruppi indagati è quella relativa all'utilizzo dei sistemi informatici e dei software per la tenuta della contabilità, pertanto rivolti esclusivamente al personale dell'ufficio amministrativo.

10. Criteri di valutazione del comportamento individuale: esistono delle norme alla luce delle quali si può valutare il comportamento delle risorse umane?

Obiettivo della ricerca: Rilevare la presenza di norme o standard di comportamento al fine di supportare la gestione dell'organico da parte degli amministratori ed i processi di valutazione del personale.

Giudizio sul cambiamento intervenuto con la modifica del regolamento (2012):

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

La motivazione è un concetto che si rivela sempre più rilevante per lo studio dei comportamenti dell'ambiente di lavoro, ma nel contesto dei gruppi parlamentari appare sempre più complesso per la molteplicità di visioni interpretative che esso permette.

La motivazione è influenzata da processi cognitivi, come l'apprendimento e la percezione, dai quali però può ritenersi distinta. La motivazione è anche strettamente connessa con la percezione, in quanto il comportamento è influenzato dalle situazioni politiche, per come esse sono percepite e non per come esse sono realmente.

L'adeguamento della struttura motivazionale alle esigenze organizzative del singolo gruppo avviene prevalentemente attraverso strumenti intrinseci, tra cui la job rotation e la gratificazione, mentre la struttura degli incentivi estrinseci è di solito progettata in funzione dell'esigenza di attivare, ad un adeguato livello, la struttura motivazionale e di rinforzare i comportamenti attesi.

Dalle analisi svolte, è comune riscontrare che la principale leva motivazionale risulta essere quella dell'affiliazione ad uno o più membri politici del gruppo. L'individuo motivato attraverso l'affiliazione è più orientato verso i rapporti con i componenti del gruppo al quale appartiene, piuttosto che verso la realizzazione del compito. Nonostante ciò, l'individuo

motivato all'affiliazione può fornire prestazioni eccellenti quando percepisce l'esistenza di una minaccia di allontanamento dal contesto nel quale lavora, nei casi di prestazioni scadenti.

I meccanismi di gestione dell'organico dei diversi uffici risultano, pertanto, delicati e per la loro gestione ottimale richiedono il continuo utilizzo di leve differenti. È interessante riscontrare che la prestazione degli individui motivati all'affiliazione migliora con una retroazione empatica, mentre quella degli individui motivati al successo migliora con una retroazione sul compito.

I sistemi di valutazione del personale adottati nei gruppi sono generalmente articolati in due parti: valutazione delle prestazioni e valutazione del potenziale. I due aspetti sono normalmente inseriti in un unico sistema o programma di valutazione, per le forti interrelazioni che essi presentano, sebbene dalle analisi svolte emerga una maggiore propensione per il primo. Infatti, con la valutazione delle prestazioni si tende a conseguire i seguenti obiettivi: mantenimento o miglioramento di un livello soddisfacente delle prestazioni; miglioramento della condizione motivazionale; individuazione di elementi utili per la valutazione delle competenze individuali. La valutazione delle prestazioni analizza le capacità professionali del valutato come determinanti delle performance rispetto agli obiettivi dell'incarico ricoperto. In termini opposti, la valutazione del potenziale analizza le skill e le abilità individuali in termini prospettici, ossia come determinanti di prestazioni future.

METODO - ASPETTI ORGANIZZATIVI DELLA GESTIONE			
DOMANDA	OBIETTIVI	RISULTATI	VOTO
1 Chi determina le decisioni e come? (Stile di leadership).	Rilevare lo stile di leadership proprio della gestione dei gruppi.	La principale figura ad assumersi le responsabilità decisionali è il Presidente (capogruppo). Talvolta esso è coadiuvato da altri organi o da altri membri del gruppo, a seconda della natura della tematica: se politica, dai parlamentari; se gestionale, da dirigenti o professionisti.	2
2 Informazioni sull'organizzazione aziendale (organigramma).	Rilevare la tipologia di approccio manageriale con particolare riferimento alle diverse aree all'interno dei gruppi.	Le strutture organizzative dei vari gruppi assumono configurazioni divergenti, perché molteplici sono i fattori che concorrono a determinarle e le condizioni ambientali, economiche e socio-politiche nelle quali le essi si trovano ad operare. La struttura organizzativa più adottata è quella funzionale. Oggi vi è una maggiore attenzione all'organigramma.	4
3 All'interno dei gruppi sono presenti procedure formalizzate relative alla gestione delle diverse attività?	Rilevare l'esistenza di best practice relative alla formalizzazione delle procedure operative dei gruppi.	Con la modifica del regolamento vi è la tendenza a dotare l'organizzazione di prassi condivise, approvate e formalizzate. Ciononostante, oggi come in passato, i gruppi sono governati da numerose routine.	3
4 Processi di sviluppo del personale: selezione, formazione, incentivazione, valutazione.	Rilevare i processi interni relativi al personale, la rilevanza strategica ad essi assegnata e le modalità con cui essi vengono attuati.	I vincoli di destinazione delle risorse, introdotti con la modifica, incentivano gli amministratori ad investire al meglio, a partire dal personale. A tal fine, oggi emergono esigenze di professionalità elevate, alle quali possono essere abbinati percorsi di crescita in termini di mansioni e di retribuzione, nonché un sistema di incentivi.	4
5 Criteri di valutazione del comportamento individuale: esistono delle norme alla luce delle quali si può valutare il comportamento delle risorse umane?	Rilevare la presenza di norme o standard di comportamento al fine di supportare la gestione dell'organico da parte degli amministratori ed i processi di valutazione del personale.	Non vi è traccia di regolamenti interni nelle precedenti legislature. Oggi, oltre al regolamento del personale, non vi sono altre procedure interne che i gruppi adottano formalmente. Tuttavia, si rileva l'attenzione sugli aspetti motivazionali, che determinano i comportamenti del personale, nonché sui processi di valutazione basati principalmente sulle prestazioni.	3

Valutazione media sul cambiamento rilevato in merito al METODO: punteggio 3,2.

4.3 - Analisi in merito agli Strumenti – aspetti gestionali

11. Sono stati adottati strumenti di pianificazione delle attività e delle risorse finanziarie?

Obiettivo della ricerca: Rilevare l'esistenza di strumenti professionali tecnici, quali il piano strategico e/o il budget, che necessitano di competenze manageriali per essere concepiti e implementati.

Giudizio sul cambiamento rilevato dopo la modifica del regolamento (2012):

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Risulta ormai chiaro che, per l'esplicazione delle loro funzioni, i gruppi parlamentari hanno a disposizione, oltre a locali e attrezzature, un contributo finanziario annuale a carico del bilancio della Camera. In base alle innovazioni introdotte dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 33 del 9 luglio 2013, tale contributo è ripartito secondo i seguenti criteri: lo 0,35 % è attribuito in misura fissa al Gruppo Misto; la restante quota è ripartita tra tutti i gruppi parlamentari, ivi incluso il Gruppo Misto, in proporzione alla rispettiva consistenza numerica.

Dalle analisi svolte, emerge che il contributo è unico e onnicomprensivo e deve essere finalizzato esclusivamente alla copertura delle spese direttamente connesse allo svolgimento dell'attività parlamentare. Esso rappresenta la principale - se non l'unica - fonte di finanziamento per i gruppi parlamentari; pertanto la sua definitiva acquisizione dovrebbe essere considerata con prudenza, dipendendo in maniera diretta dal numero di parlamentari appartenenti al gruppo e, dunque, essendo soggetto a una notevole alea di rischio.

Sono stati abrogati i quattro distinti contributi, aventi ciascuno il proprio criterio di calcolo e di attribuzione, erogati ai gruppi sino alla conclusione della XVI legislatura: il *contributo*

unico, di cui alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 213 del 2000; il contributo per il *personale dipendente*, di cui alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 79 del 1993; il contributo per il *personale di segreteria*, di cui alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 299 del 2001; il contributo *forfettario aggiuntivo*, di cui alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 294 del 2006 (cui è stata data attuazione con la deliberazione del Collegio dei Questori del 19 aprile 2006).

Oltre alla tabella seguente, in cui si riportano i dati relativi alle entrate dell'ultimo triennio precedente alle modifiche al regolamento del gruppo PDL, ulteriori dati e informazioni in merito saranno forniti nella successiva appendice all'analisi.

ENTRATE	2010	2011	2012
CD per personale	6.893.741,07	6.029.470,00	6.094.224,74
CD contributo unico Gruppo	4.415.216,18	3.820.958,18	3.213.231,78
Interessi c/c	5.163,01	8.979,57	876,27
Interessi investimento	29.000,00	35.000,00	470.371,05
CD Contributo informatizzazione			504.761,90
Trasferimento residuo XV Legisl.			10.000.000,00
Totale entrate	11.343.120,26	9.894.407,75	20.283.465,74

DEPUTATI FINE LEG. XVI **202**

Contributo della Camera **11.308.957,25** **9.850.428,18** **9.812.218,42**
Media per deputato **55.984,94** **48.764,50** **48.575,34**

Data la sistematicità di erogazione del contributo onnicomprensivo, il regolamento e le prassi esistenti, fanno sì che i processi di pianificazione delle attività e delle risorse risentano limitatamente del rischio di repentine diminuzioni. Altra incognita è la durata della legislatura, che, come noto, può durare fino ad un massimo di cinque anni. I gruppi e le componenti politiche possono impiegare il contributo in parola per l'acquisto di beni e servizi necessari al

funzionamento dei propri organi e delle proprie strutture, con particolare riferimento a quelli di studio, editoria e comunicazione finalizzati allo svolgimento, alla divulgazione o alla promozione di iniziative assunte nell'esercizio dell'attività parlamentare, il pagamento delle retribuzioni del personale dipendente, l'erogazione di indennità e di rimborsi ai deputati appartenenti al gruppo, ove previste dai rispettivi statuti e secondo le modalità ivi stabilite.

Il contributo è erogato sulla base di un piano di ripartizione approvato dal Collegio dei Questori entro il 15 giugno di ciascun anno. Il Collegio dei Questori ridetermina proporzionalmente l'ammontare del contributo annuale spettante a ciascun gruppo esclusivamente all'atto della cessazione, della nuova costituzione nonché della modificazione, in aumento o in diminuzione, di un gruppo, pari ad almeno un quinto della consistenza dello stesso. Il contributo corrisposto a decorrere dal secondo anno solare della legislatura è erogato secondo le seguenti modalità: in rate mensili anticipate, dal mese di gennaio al mese di giugno, a titolo di anticipo del contributo spettante per l'anno di competenza; la rata è determinata sulla base della consistenza numerica dei gruppi risultante dall'ultimo piano di ripartizione approvato; in rate mensili anticipate, dal mese di luglio al mese di dicembre, a titolo di saldo del contributo spettante per l'anno di competenza, previa approvazione del piano di ripartizione e subordinatamente all'esito positivo del controllo.

Si riporta di seguito una tabella riepilogativa dei contributi erogati ai gruppi nell'anno 2014.

VOCE DI BILANCIO 2014	PD	AP (NCD-UDC)	SEL	PER L'ITALIA	SCELTA CIVICA
1) Contributo della Camera	4.248.796,00 99,05%	2.266.405,00 81,44%	516.359,00 99,99%	110.483,00 100,00%	314.273,00 100,00%
4) Altri proventi	36.234,00 0,95%	88.660,00 18,56%	20,00 0,01%	4,00 0,00%	4,00 0,00%
Totale Valore della produzione	4.385.030,00 100,00%	555.065,00	516.579,00	110.527,00	314.307,00

VOCE DI BILANCIO 2014	MOV. 5 STELLE	FORZA ITALIA	LEGA NORD	FRATELLI D'ITALIA
1) Contributo della Camera	386.625,00 100,00%	388.231,00 82,65%	96.500,00 100,00%	48.425,00 100,00%
4) Altri proventi	0,00%	11.340,00 17,35%	5,00 0,00%	0,00%
Totale Valore della produzione	386.625,00	099.571,00	96.505,00	48.425,00

Con l'attuale legislatura, dunque, si è accreditata l'esigenza di guardare alle risorse finanziarie in entrata – da cui dipendono le attività di tutto il gruppo – con profonda responsabilità e parsimonia. Ciononostante, dalle analisi emerge che i processi di pianificazione, talvolta, non siano eseguiti sistematicamente oppure non siano adottati strumenti tecnici a tal fine. È interessante, al riguardo, rilevare l'opinione condivisa da parte degli amministratori dei gruppi indagati in merito alla consapevolezza della necessità di strumenti di pianificazione adeguati a governare la gestione del gruppo. D'altro canto, si evince che solo un gruppo, Area Popolare (NCD-UDC) ha elaborato un vero e proprio *piano strategico previsionale*, ipotizzando la stabilità del numero di parlamentari per l'intera durata della legislatura.

Secondo i suoi promotori, il piano strategico rappresenta l'occasione per governare e dirigere le scelte del gruppo in modo condiviso con tutti i portatori di interesse e in piena sintonia con gli strumenti di programmazione economica che vengono sviluppati nelle sue diverse aree. Esso delinea le aree prioritarie di intervento e i relativi indirizzi strategici nei diversi ambiti dell'attività parlamentare, per poi potenzialmente collegarli in modo diretto ad indicatori in grado di fornire con precisione il relativo livello di attuazione. Si tratta di uno strumento flessibile ma capace di offrire una prospettiva unitaria in cui lo sforzo di un gruppo parlamentare, in termini di risorse finanziarie e risorse umane impiegate, trova esplicazione in un disegno comune finalizzato a realizzare giorno dopo giorno le iniziative che meglio interpretino le esigenze dell'elettorato di riferimento.

Considerando la prospettiva a lungo termine del piano, bisogna rilevare un nodo che potrebbe limitarne l'utilità; esso, più precisamente, è rappresentato dalle due incognite già sopra anticipate, quali la durata della legislatura e il numero dei parlamentari iscritti. Tale nodo conduce i decisori a valutare positivamente strumenti capaci di effettuare pianificazioni a breve termine, con una prospettiva massima di un anno, in primis il *budget*. Quest'ultimo rappresenta uno strumento di gestione aziendale, tradotto in termini economico-finanziari, che

guida e responsabilizza i manager verso obiettivi di breve periodo, definiti nell'ambito di un piano strategico di lungo periodo. Il risultato finale del processo è un bilancio preventivo, ossia la traduzione in termini monetari di una serie di previsioni, valutazioni e formulazioni di obiettivi. Esso esprime le politiche del gruppo e consente di simulare le conseguenze economico-finanziarie delle ipotesi di gestione; fornisce degli obiettivi da raggiungere ed infine permette di valutare e responsabilizzare il management sui risultati conseguiti.

A tal proposito, in tutti i gruppi indagati si è riscontrata una forte consapevolezza in merito all'importanza di una pianificazione puntuale delle risorse finanziarie a disposizione, almeno a breve termine, da cui dipendono le attività nelle diverse aree. Anche in tal caso, tuttavia, solo due gruppi redigono un budget (Area Popolare e Lega), mentre per gli altri è stata riscontrata la formulazione di ipotesi e di previsioni, non riconducibili su un profilo tecnico o logico agli schemi contabili e di bilancio.

12. È stato deciso di utilizzare strumenti finanziari integrativi volti ad aumentare il valore delle risorse finanziarie a disposizione, nel rispetto della vigente normativa per il loro utilizzo?

Obiettivo della ricerca: Rilevare l'approccio degli amministratori nell'ottimizzare le risorse finanziarie immobilizzate.

Giudizio sul cambiamento intervenuto con la modifica del regolamento (2012):

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Il livello di responsabilità della gestione degli amministratori può essere anche valutato attraverso l'interesse nell'impiegare in maniera efficiente le somme in giacenza. In passato, la gestione delle risorse era considerata come un'attività statica; le somme disponibili, talvolta ingenti, venivano lasciate giacere sul conto corrente a condizioni standard di mercato, maturando interessi attivi molto bassi.

A partire dall'attuale legislatura, lo sviluppo di una logica manageriale sembra avere influito anche su gli aspetti finanziari della gestione. È dunque condiviso dagli intervistati che le risorse disponibili non debbano essere considerate come una massa infruttifera, ancorché disponibile, bensì come un asset da valorizzare. Per questo motivo, in tutti i gruppi indagati si è riscontrata la prassi di destinare, a partire dall'anno 2015 – anno in cui è stata autorizzata tale operazione – una parte delle giacenze di conto corrente a strumenti finanziari alternativi che consentano una remunerazione del capitale superiore allo standard e che siano caratterizzati contestualmente da un rischio molto basso o e dalla possibilità di svincolo immediato (depositi a tempo).

Nella realtà, tale destinazione non consente di ricevere a titolo di interesse attivo somme significative in termini assoluti e di affermare che le somme in giacenza siano fruttifere, ma rappresenta soprattutto un segnale di emancipazione rispetto ad una gestione finanziaria

passiva e di mero mantenimento, nonché di interesse verso l'accrescimento delle risorse del gruppo, soprattutto in considerazione che le risorse in eccesso a conclusione delle legislature tornano nella disponibilità della Camera.

Come si evince dai dati comparati dei rendiconti 2014, di seguito riportati, in mancanza di strumenti finanziari più remunerativi, i tassi di interesse attivi sulle giacenze di conto corrente risultano essere piuttosto irrilevanti.

Voce bilancio 2014	PD	MOV. SISTELLE	FORZA ITALIA	SEL	AP (NCD-UDC)	SCELTA CIVICA	LEGA NORD	PER L'ITALIA	FRATELLI D'ITALIA
IV) Disponibilità liquide	337.773	300.929	033.833	232.875	99.296	53.223	98.315	39.246	53.821
C-1) Proventi finanziari	62	33	7		5	9	9		7

13. Con riferimento alla gestione delle voci di spesa, sono state adottate delle procedure formalizzate?

Obiettivo della ricerca: Rilevare l'esistenza di procedure formalizzate o prassi in merito alla gestione delle risorse finanziarie, vincolandone l'utilizzo ai fini istituzionali del gruppo.

Giudizio sul cambiamento intervenuto con la modifica del regolamento (2012):

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Dalle analisi svolte appare chiaro che i gruppi destinano il contributo erogato dalla Camera esclusivamente alla copertura delle spese direttamente connesse allo svolgimento dell'attività parlamentare. Allo stesso modo è possibile riscontrare che le spese rappresentano l'elemento della gestione a cui si è data una rigorosa attenzione. Ne rappresenta evidenza documentale l'approvazione, da parte del Collegio dei Questori, delle linee guida recanti i criteri per la valutazione dell'inerenza delle spese sostenute dai gruppi (deliberazione del 12 febbraio 2014, a cui sono seguiti periodici aggiornamenti).

In linea con tale impostazione, non possono essere ritenute inerenti all'attività istituzionale dei gruppi le spese da questi effettuate per l'acquisizione di beni e servizi in favore dei singoli deputati, nel caso in cui i medesimi beni e servizi vengano direttamente forniti ai deputati medesimi – o comunque ad essi rimborsati – a carico del bilancio della Camera.

Per quanto riguarda i rimborsi spese erogati ai singoli deputati, essi possono essere ritenuti inerenti all'attività istituzionale del gruppo, a condizione che questi siano relativi ad anticipazioni preventivamente autorizzate ed effettuate in nome e per conto del gruppo, relativi a spese inerenti all'attività istituzionale.

Le spese inerenti sono previste nel dettaglio dalle linee guida e possono essere riepilogate come segue: postali e per l'acquisto di materiale di cancelleria; per l'acquisto di libri, riviste, quotidiani e altri strumenti di informazione; per l'acquisto di beni strumentali destinati alle

attività d'ufficio; per attività di studio, ricerche, indagini demoscopiche, purché siano riferite ad attività parlamentari del gruppo e siano commissionate al di fuori delle campagne elettorali; per l'organizzazione o la partecipazione a iniziative ed eventi finalizzati alla divulgazione all'esterno dell'attività parlamentare svolta dal gruppo; per consulenze e collaborazioni professionali; di ristorazione, trasporto, viaggio e pernottamento; spese di rappresentanza in occasione di eventi istituzionali.

Non sono ammissibili i contributi volti a finanziare, direttamente o indirettamente, gli organi centrali o periferici dei partiti; i corrispettivi per rapporti di collaborazione a titolo oneroso con i membri del Parlamento nazionale o europeo; le spese per acquisto di strumenti finanziari.

Sulla scorta delle linee guida, all'interno dei gruppi inclusi nell'indagine si è generato uno schema organizzativo basato sull'interazione di tre organi, che collaborano al fine di garantire una corretta e trasparente gestione delle risorse: tesoriere, direttore amministrativo e organo di controllo. Le spese vengono autorizzate da entrambi gli organi direttivi (tesoriere e direttore amministrativo) ed in alcuni casi anche dal presidente del gruppo a prescindere dal loro ammontare. Nonostante la profonda attenzione per il tema ad oggetto, non risultano essere presenti in nessun gruppo delle procedure formalizzate relative alla selezione dei fornitori. Dalle risultanze delle analisi emerge che questi sono selezionati dagli amministratori su criteri discrezionali, ma pur sempre rispondono ai requisiti di miglior prezzo e migliore qualità dei beni e dei servizi offerti. Nella maggior parte delle forniture vengono effettuate procedure comparative fra fornitori.

La funzione di tesoriere è svolta da un deputato del gruppo. Il tesoriere autorizza le spese, l'alienazione di cespiti e ogni altra forma di impiego del patrimonio del gruppo in conformità alla destinazione prevista dal regolamento; sottopone alla firma del presidente i contratti e ogni altro atto da cui derivano obbligazioni a carico del gruppo; provvede all'amministrazione del gruppo per quanto non attribuito dallo statuto alla competenza di altri organi, attuando gli

indirizzi dell'assemblea e compiendo gli atti necessari o utili per il buon andamento della gestione e per il raggiungimento degli scopi associativi; monitora l'attività del direttore amministrativo; delibera il rendiconto di esercizio annuale predisposto dal direttore amministrativo e lo sottopone all'approvazione dell'assemblea.

Il direttore amministrativo riscuote i crediti ed esegue il pagamento delle somme dovute previa verifica della regolarità dei titoli e dei documenti giustificativi e della corrispondenza con l'importo autorizzato sulla base della procedura/prassi vigente nel proprio gruppo; è responsabile del funzionamento del sistema contabile del gruppo. A tal fine, il direttore amministrativo monitora l'attività dei dipendenti o professionisti incaricati della materiale tenuta della contabilità e riferisce periodicamente al tesoriere sull'andamento delle attività delle quali è responsabile.

L'organo di controllo è costituito da uno o più referenti, iscritti al registro dei revisori legali. Esso ha il compito di identificare i rischi attinenti alla redazione del rendiconto di esercizio annuale, in conformità al quadro normativo sull'informazione finanziaria applicabile al gruppo; compie, inoltre, controlli periodici, per verificare che la gestione amministrativa e contabile assicuri la salvaguardia del patrimonio del gruppo.

14. Dal punto di vista economico-finanziario, sono stati adottati strumenti o prassi finalizzati al monitoraggio e rendicontazione delle attività e della gestione?

Obiettivo della ricerca: Rilevare l'esistenza di strumenti di reporting delle attività.

Giudizio sul cambiamento intervenuto con la modifica del regolamento (2012):

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Prima della XVII legislatura, la gestione finanziaria non era vincolata ad un obbligo di rendicontazione e, dunque, le poche attività di monitoraggio erano implementate parzialmente. Sotto questo profilo, vi è stata una vera e propria rivoluzione, nell'intento di perseguire un adeguato livello di trasparenza delle attività ed un contenimento delle spese dei gruppi.

Oggi i gruppi parlamentari hanno l'obbligo di approvare, entro trenta giorni dalla rispettiva costituzione, uno statuto, che deve necessariamente prevedere: l'approvazione del rendiconto di esercizio annuale da parte dell'assemblea del gruppo; l'organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile; le modalità con cui l'organo di cui destina le risorse finanziarie a copertura delle spese sostenute dal gruppo; la tenuta della contabilità e la modalità di gestione degli incassi e dei pagamenti; le forme di pubblicità dei documenti relativi all'organizzazione interna, anche con riferimento agli emolumenti erogati al personale; le modalità di effettuazione del controllo interno; le modalità di svolgimento della revisione legale da parte di una società selezionata dall'Ufficio di Presidenza con procedura a evidenza pubblica. Questo, poi, deve essere trasmesso al Presidente della Camera entro cinque giorni dalla sua approvazione e deve essere pubblicato sul sito *internet* della Camera.

Ai sensi dell'articolo 15 del regolamento, i gruppi devono approvare un rendiconto di esercizio annuale, che deve essere strutturato secondo il modello comune approvato dall'Ufficio di Presidenza. Il rendiconto di esercizio annuale è costituito dallo stato patrimoniale e dal conto economico, redatti in conformità al modello in allegato 1, nonché

dalla nota integrativa e dalla relazione sulla gestione. Al rendiconto si applicano gli articoli 2423, 2423-bis, 2424-bis, 2425-bis, 2426 e 2427 del codice civile.

Allo scopo di garantire la trasparenza e la correttezza nella gestione contabile e finanziaria, i gruppi si avvalgono di una società di revisione legale, selezionata dall'Ufficio di Presidenza con procedura ad evidenza pubblica, che verifica, nel corso dell'esercizio, la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili ed esprime un giudizio sul rendiconto.

Il rendiconto, deliberato dal tesoriere, è trasmesso all'organo di controllo e alla società di revisione legale di cui all'art. 15-ter, comma 2 del regolamento almeno trenta giorni prima della data di convocazione dell'assemblea che deve esaminarlo. L'organo di controllo deposita la relazione di cui all'art. 1, comma 4, lettera c) almeno quindici giorni prima della data di convocazione dell'assemblea che deve esaminare il rendiconto. Entro lo stesso termine, è depositata presso la sede del gruppo la relazione di revisione di cui all'art. 15-ter, comma 2, del regolamento. Le relazioni dell'organo di controllo e della società di revisione sono allegate al rendiconto.

Il rendiconto è approvato dall'assemblea del gruppo entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento ed è trasmesso al Presidente della Camera ai sensi dell'articolo 15-ter, comma 3, del regolamento. Il gruppo che non trasmette al Presidente della Camera il rendiconto di esercizio e i relativi allegati entro il 10 maggio di ogni anno decade dal diritto all'erogazione del contributo per l'anno in corso ed è tenuto alla restituzione delle somme percepite nell'anno precedente.

A tal proposito, dall'analisi documentale condotta ai fini della presente ricerca, si evince che in tutti i gruppi il rendiconto è trasmesso al Presidente della Camera, corredato da una dichiarazione del presidente del gruppo che ne attesta l'avvenuta approvazione da parte dell'organo statutariamente competente e dalla relazione della società di revisione. I

rendiconti sono pubblicati, nella veste di allegato, al conto consuntivo della Camera, al contrario di quanto avveniva nelle precedenti legislature, allorquando i gruppi non erano tenuti alla redazione del bilancio consuntivo.

Il controllo della conformità del rendiconto presentato da ciascun gruppo alle prescrizioni del regolamento è effettuato a cura del Collegio dei Questori, secondo forme e modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza. L'erogazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio della Camera a favore dei gruppi è autorizzata dal Collegio dei Questori, subordinatamente all'esito positivo del controllo.

In tale quadro normativo, appare chiaro come assuma rilevanza la gestione amministrativa, la tenuta della contabilità, degli incassi e dei pagamenti. Analogamente, un ruolo di rilievo è attribuito agli organi del tesoriere e al direttore amministrativo, ai quali è demandata la gestione delle risorse finanziarie.

Un altro elemento interessante che emerge dalle analisi è rappresentato dal fatto che tale processo genera una forte interazione, da un lato, fra i principali organi dei gruppi - quali il presidente, il tesoriere, il direttore amministrativo, e l'organo di controllo interno - e, dall'altro, fra questi e gli organi della Camera incaricati del controllo delle attività e della gestione delle risorse dei medesimi.

Con l'attuale legislatura, per la prima volta vengono adottati strumenti tecnici tipici delle gestioni aziendali. Il libro giornale indica giorno per giorno le operazioni compiute; le registrazioni contabili nelle scritture cronologiche sono eseguite entro trenta giorni. Il direttore amministrativo tiene il libro giornale e il libro degli inventari su supporto informatico. L'inventario è redatto dal direttore amministrativo all'atto della costituzione del gruppo e, successivamente, al termine di ogni esercizio; esso contiene l'indicazione e la valutazione delle attività e delle passività. L'inventario è sottoscritto dal tesoriere e si chiude con il rendiconto.

Il tesoriere è responsabile della conservazione - in originale - della corrispondenza, della documentazione amministrativa, delle fatture e di ogni altro documento giustificativo di spesa o comunque rilevante ai fini amministrativi o contabili per cinque anni dalla data nella quale il documento è stato formato o ricevuto. Se un gruppo ne fa richiesta, l'Amministrazione fornisce il programma informatico di contabilità. Per le donazioni di qualsiasi importo, è annotata l'identità del donante. Tutte le operazioni di riscossione e di pagamento sono eseguite attraverso conti correnti bancari o postali dedicati, al fine di garantirne la tracciabilità.

Alla luce delle analisi svolte è possibile affermare che, con la modifica del regolamento, si è voluto dare ai gruppi un chiaro obiettivo, ovvero redigere alla fine di ogni esercizio un bilancio delle attività svolte, chiaro e trasparente, pubblico, mediante il quale incentivare un processo di responsabilizzazione della gestione, con particolare riferimento all'utilizzo delle risorse pubbliche.

Si riporta di seguito uno schema riepilogativo dei rendiconti sintetici del PDL per gli anni 2010-2011-2012. Mentre, i dati di bilancio di tutti i gruppi per gli anni 2013 e 2014 sono invece riportati in appendice.

ENTRATE	2010	2011	2012
CD per personale	6.893.741,07	6.029.470,00	6.094.224,74
CD contributo unico Gruppo	4.415.216,18	3.820.958,18	3.213.231,78
Interessi c/c	5.163,01	8.979,57	876,27
Interessi investimento	29.000,00	35.000,00	470.371,05
CD Contributo informatizzazione			504.761,90
Trasferimento residuo XV Legisl.			10.000.000,00
Totale entrate	11.343.120,26	9.894.407,75	20.283.465,74

DEPUTATI FINE LEG. XVI **202**

Contributo della Camera **11.308.957,25** **9.850.428,18** **9.812.218,42**
Media per deputato **55.984,94** **48.764,50** **48.575,34**

USCITE	2010	incidenza	2011	incidenza	2012	incidenza
Personale, contributi e Liquidaz.	6.963.919,31	61,58%	6.255.615,36	63,51%	6.837.098,23	69,68%
Imposte IRAP	389.947,80	3,45%	316.323,11	3,21%	213.453,52	2,18%
Collaboratori Professionisti	452.715,81	4,00%	732.077,28	7,43%	954.458,50	9,73%
Dep per manifest e funzioni	1.889.711,69	16,71%	2.151.111,57	21,84%	2.810.735,32	28,65%
Partecipazione eventi politici	1.235.867,98	10,93%	860.027,62	8,73%	3.218.479,56	32,80%
Conduzione Gruppo	213.794,15	1,89%	164.940,11	1,67%	236.114,38	2,41%
Spese rappresentanza	339.119,93	3,00%	191.299,97	1,94%	224.749,47	2,29%
Attrezzature EDP	26.451,20	0,23%	17.434,05	0,18%	45.753,99	0,47%
Donazioni	720,00	0,01%				
Totale uscite	11.512.247,87	101,80%	10.688.829,07	108,51%	14.540.842,97	148,19%
RISULTATO GESTIONE	-169.127,61	-1,50%	-794.421,32	-8,06%	5.742.622,77	58,53%

15. Informazioni relative al disegno e relativa implementazione dei controlli interni e esterni.

Obiettivo della ricerca: Rilevare l'esistenza e la consistenza della mappatura dei controlli e della relativa implementazione nell'ambito delle procedure operative delle diverse aree dei gruppi.

Giudizio sul cambiamento intervenuto con la modifica del regolamento (2012):

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Con l'introduzione delle recenti innovazioni normative, la Camera ha voluto delimitare un ben definito perimetro relativo alla gestione delle risorse finanziarie e quindi delle attività che dipendono dal loro impiego. Di pari passo, si è sviluppato un sistema di controlli sia nei diversi livelli gerarchici dell'Istituzione che all'interno del gruppo, che corroborano la qualità e la sostenibilità della gestione. Tali controlli possono essere distinti su due profili, uno interno – controlli esercitati all'interno del gruppo in merito allo svolgimento delle attività quotidiane – l'altro esterno – controlli esercitati da organi esterni al gruppo, in via periodica e riepilogativa. Le attività di controllo citate rappresentano anch'esse un'innovazione rispetto alle procedure vigenti nelle precedenti legislature, ove i controlli effettuati, sia procedurali che contabili, risultavano talvolta sommari e non approfonditi.

Con riferimento ai controlli interni, appare utile rilevare, in primo luogo, che lo statuto di ciascun gruppo stabilisce le modalità di nomina da parte dell'assemblea e la durata in carica dell'organo responsabile del controllo interno. Quest'ultimo è costituito da uno o più iscritti al registro dei revisori legali, comunque in numero dispari. Ha il compito di identificare e valutare i rischi attinenti alla redazione del rendiconto di esercizio annuale, di effettuare controlli periodici in ordine alla gestione amministrativa e contabile del gruppo e di redigere una relazione annuale sull'attività di controllo svolta in corso di esercizio.

L'organo di controllo è costituito da uno o più iscritti al registro dei revisori legali, comunque in numero dispari, secondo le previsioni dello statuto. Se è costituito da più di un revisore legale, l'organo di controllo delibera a maggioranza dei propri componenti. L'organo di controllo identifica, sentito il tesoriere, i rischi attinenti alla redazione del rendiconto di esercizio annuale in conformità al quadro normativo sull'informazione finanziaria applicabile al gruppo, ne stima la rilevanza, ne valuta la probabilità di manifestazione e decide le azioni da intraprendere per fronteggiarli; compie controlli periodici per verificare che la gestione amministrativa e contabile assicuri la salvaguardia del patrimonio del gruppo, l'efficienza e l'efficacia dei processi di lavoro, l'affidabilità dell'informazione finanziaria, il rispetto delle leggi, dei regolamenti, dello statuto e delle procedure interne; redige una relazione annuale sull'attività di controllo svolta nell'esercizio.

Inoltre, i gruppi sono tenuti ad avvalersi di una società di revisione, selezionata dall'Ufficio di Presidenza con procedura a evidenza pubblica, che verifichi nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili. La verifica della regolare tenuta della contabilità avviene su base quadrimestrale e consiste nell'esecuzione di procedure con il metodo del campione, volte a riscontrare l'aggiornamento e la tenuta delle scritture contabili e dei libri, in conformità alle norme applicabili ai gruppi parlamentari. Al termine dell'esercizio, la società esprime un giudizio sul rendiconto. I soggetti incaricati della revisione contabile hanno diritto di ottenere dal gruppo documenti e notizie utili per la revisione e possono procedere ad accertamenti, controlli ed esame di atti e documentazione.

Vi sono poi i controlli esterni, gerarchicamente superiori, in quanto attuati da organi Istituzionali della Camera in merito alle attività procedurali e contabili dei gruppi, che implicitamente racchiudono l'operato dei controllori interni.

Il controllo della conformità del rendiconto presentato dai gruppi e dalle componenti politiche alle prescrizioni del regolamento è effettuato dal Collegio dei Questori.

A tal proposito, si rileva in primo luogo che ove il gruppo non trasmetta il rendiconto entro il termine individuato, decade dal diritto all'erogazione delle risorse, per l'anno in corso.

Nell'esercizio del controllo di conformità il Collegio dei Questori verifica che il rendiconto sia stato presentato entro il 10 maggio dell'anno successivo a quello cui si riferisce il rendiconto medesimo e che lo stesso sia corredato degli prescritti allegati; il rendiconto sia redatto in conformità al modello comune approvato dall'Ufficio di Presidenza con deliberazione n. 220 del 2012; il contributo erogato dalla Camera sia stato destinato esclusivamente alla copertura delle spese ammissibili.

Ove il Collegio dei Questori riscontri profili di irregolarità del rendiconto o della documentazione allegata, entro dieci giorni dal ricevimento del rendiconto invita il presidente del gruppo a provvedere alla relativa regolarizzazione, fissandone il termine.

Nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, esso decade dal diritto all'erogazione delle risorse per l'anno in corso. La decadenza è accertata con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, su proposta del Collegio dei Questori, e comporta altresì l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio della Camera e non rendicontate, secondo le modalità stabilite.

Tale provvedimento enuncia con forza una bassissima elasticità della tolleranza degli organi preposti al controllo nei confronti dei gruppi.

STRUMENTI - ASPETTI GESTIONALI			
DOMANDA	OBIETTIVI	RISULTATI	VOTO
1 Sono stati adottati strumenti di pianificazione delle attività e delle risorse finanziarie?	Rilevare l'esistenza di strumenti professionali tecnici, quali il piano strategico e/o il budget, che necessitano di competenze manageriali per essere concepiti e implementati.	Con l'attuale legislatura si è accreditata l'esigenza di guardare alle risorse finanziarie in entrata – da cui dipendono le attività di tutto il gruppo – con profonda responsabilità. I processi di pianificazione non sono eseguiti sistematicamente oppure non sono adottati strumenti tecnici a tal fine. Solo un gruppo, Area Popolare (NCD-UDC) ha elaborato un vero e proprio piano strategico previsionale.	4
2 È stato deciso di utilizzare strumenti finanziari integrativi volti ad aumentare il valore delle risorse finanziarie a disposizione, nel rispetto della vigente normativa per il loro utilizzo?	Rilevare l'approccio degli amministratori nell'ottimizzare le risorse finanziarie immobilizzate.	Rispetto al passato si rileva una maggiore responsabilità. Le risorse finanziarie in giacenza, solitamente abbondanti, non vengono più considerate in maniera passiva. Nonostante le intenzioni, gli strumenti finanziari permessi dalla normativa (depositi a tempo) non consentono di ricavare interessi attivi elevati.	3
3 Con riferimento alla gestione delle voci di spesa, sono state adottate delle procedure formalizzate?	Rilevare l'esistenza di procedure formalizzate o prassi in merito alla gestione delle risorse finanziarie, vincolandone l'utilizzo ai fini istituzionali del gruppo.	In precedenza non vi erano vincoli per l'utilizzo delle risorse. La qualità della gestione era in capo al buon senso degli amministratori. Oggi invece i criteri di spesa vengono riportati dal Collegio dei Questori. Ne consegue che i gruppi si sono dotati di procedure interne (talvolta non formalizzate) per la loro gestione, in cui emergono i meccanismi di controllo fra il personale responsabile della loro gestione. Si raggiungono risultati di ampio contenimento della spesa.	5
4 Dal punto di vista economico-finanziario, sono stati adottati strumenti o prassi finalizzati al monitoraggio e rendicontazione delle attività e della gestione?	Rilevare l'esistenza di strumenti di reporting delle attività.	In precedenza non esisteva l'obbligo di rendicontare le attività e la gestione contabile e finanziaria. Tuttavia, in tutti i casi indagati i gruppi redigevano un rendiconto basato esclusivamente sui flussi di cassa in entrata e in uscita, da approvare poi in assemblea. La gestione contabile e finanziaria era suscettibile da poca trasparenza. Oggi, al contrario, vi sono obblighi di rendicontazione molto stringenti che stimolano i gruppi nel dotarsi costantemente di strumenti professionali adeguati.	5
5 Informazioni relative al disegno e relativa implementazione dei controlli interni e esterni.	Rilevare l'esistenza e la consistenza della mappatura dei controlli e della relativa implementazione nell'ambito delle procedure operative delle diverse aree dei gruppi.	In precedenza non esisteva l'obbligo di controllo oltre a quello esercitato dalla Camera in forma generica. Oggi sono presenti rigide procedure che incentivano i gruppi a dotarsi di strumenti periodici per il controllo contabile e procedurale, di concerto con gli organi preposti.	5

Valutazione media sul cambiamento rilevato in merito agli STRUMENTI: punteggio 4,4.

APPENDICE
al Capitolo Quarto

A.1 - Tabelle riepilogative delle legislature dalla XIII alla XVII.

LEGISLATURA XIII - Dal 09/05.1996 al 29/05/2001				
GRUPPI PARLAMENTARI	INIZIO	FINE	PRESIDENTI	TESORIERI
Democratici di Sinistra - Ulivo	172	161	Mussi	Cherchi
Forza Italia	123	117	Pisanu	Pisanu*
Alleanza Nazionale	92	88	Selva	Selva*
Popolari Democratici - Ulivo	67	56	Soro	Soro*
Lega Nord Padania	59	46	Pagliarini	Ballaman
Rifondazione Comunista/Gr. Comunista	35	20	Grimaldi	Ortolano
CCD	30	0	Giovanardi	Giovanardi*
Rinnovamento Italiano	26	0	Lamacchia	Ricciotti
I Democratici - Ulivo	0	20	Monaco	Cambursano
UDEUR	0	20	Manzione	Manzione*
Misto	26	94	Brugger	Brugger*
TOT	630	622*		

LEGISLATURA XIV - Dal 30/05/2001 al 27/04/2006				
GRUPPI PARLAMENTARI	INIZIO	FINE	PRESIDENTI	TESORIERI
Forza Italia	178	167	Vito	Jannone
Democratici di Sinistra - Ulivo	137	129	Violante	Violante*
Alleanza Nazionale	99	94	La Russa	La Russa*
Margherita - Ulivo	80	80	Castagnetti	Molinari*
UDC (CCD-CDU)	40	38	Volontè	Drago
Lega Nord Padania	30	26	Gibelli	Rossi
Rifondazione Comunista	0	12	Giordano	Giordano*
Misto	49	64	Boato	Boato*
TOT	613	610		

*I campi contrassegnati da asterisco * indicano che sono intervenute variazioni fra l'inizio e la fine della legislatura.*

LEGISLATURA XV - Dal 28/04/2006 al 28/04/2008				
GRUPPI PARLAMENTARI	INIZIO	FINE	PRESIDENTI	TESORIERI
Partito Democratico - L'ULIVO	218	194	Soro	Vichi
Forza Italia	134	131	Vito	Conte*
Alleanza Nazionale	72	68	La Russa	La Russa*
Rifondazione Comunista	41	40	Migliore	Migliore*
UDC	39	36	Volontè	Peretti
Lega Nord Padania	23	22	Maroni	Maroni*
Italia dei Valori	20	17	Donadi	Donadi*
Socialisti e Radicali - RNP	0	21	Villetti	Villetti*
Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo	0	20	Di Salvo	Di Salvo*
Comunisti Italiani	0	17	Sgobio	Sgobio*
Verdi	0	15	Bonelli	Bonelli*
Popolari - UDEUR	0	11	Fabris	Giuditta
Democrazia Cristiana autonomie-Nuovo PSI	0	5	Cirino Pomicino	De Luca
Misto	83	33	Brugger	Brugger*
TOT	630	630		

LEGISLATURA XVI - Dal 29/04/2008 al 14/03/2013				
GRUPPI PARLAMENTARI	INIZIO	FINE	PRESIDENTI	TESORIERI
Popolo della Libertà	NP	202	Cicchitto	Bernardo
Partito Democratico	NP	203	Franceschini	Rosato
Lega Nord Padania	60	58	Dozzo	Comaroli
UDC	35	36	Galletti	Naro
Italia dei Valori	20	17	Borghesi	Borghesi*
Futuro e Libertà per il terzo Polo	0	24	Della Vedova	Moroni
Popolo e territorio - I responsabili	0	21	Moffa	Calearo
Misto	NP	71	Brugger	Brugger*
TOT	630	630		

*I campi contrassegnati da asterisco * indicano che sono intervenute variazioni fra l'inizio e la fine della legislatura.*

LEGISLATURA XVII - Dal 15/03/2013 in corso				
GRUPPI PARLAMENTARI	INIZIO	FINE	PRESIDENTI	TESORIERI
Partito Democratico	NP	300	Speranza / Rosato	Marantelli
Movimento 5 Stelle	NP	91	D'Incà	Brugnerotto
Popolo della Libertà/Forza Italia	NP	55	Brunetta	Bernardo / Laffranco
Sinistra Ecologia e Libertà	NP	31	Scotto	Paglia
Area Popolare	0	31	Costa / De Girolamo / Lupi	Bernardo
Scelta Civica	NP	23	Mazziotti di Celso	Sottanelli
Lega Nord per le Autonomie	NP	16	Fedriga	Simonetti
Per L'Italia / Democrazia Solidale-Centro Dem.	0	13	Dellai	Caruso
Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale	9	8	Meloni/ Rampelli	Maietta
Misto	NP	62	Pisicchio	Pastorelli
TOT	630	630		

A.2 – Analisi comparativa dei rendiconti dei gruppi per gli anni 2013 e 2014

Rendiconto 2014:

Analisi comparativa delle principali voci di bilancio dei gruppi di maggioranza.

VOCE DI BILANCIO SELEZIONATA	PD		AP (NCD-UDC)	
1) Contributo della Camera dei deputati	14.248.796	99,05%	1.266.405	81,44%
4) Altri proventi	136.234	0,95%	288.660	18,56%
Totale Valore della produzione	14.385.030	100,00%	1.555.065	
B) Costi della produzione	13.898.717	97,54%	1.155.676	91,26%
1) Per acquisto beni incluse le rimanenze	42.409	0,30%	-	0,00%
2) Per servizi	2.609.225	18,31%	74.350	5,87%
a) Studio	184.916	1,30%	41.153	3,25%
b) Editoria	110.325	0,77%	890	0,07%
c) Comunicazione	1.978.361	13,88%	18.300	1,45%
d) Altri Servizi	335.623	2,36%	14.007	1,11%
4) Per il personale dipendente	10.831.424	76,02%	975.190	77,00%
a) Stipendi	7.569.705	53,13%	668.603	52,80%
g) Personale in distacco	617.132	4,33%	-	0,00%
5) Per collaborazioni professionali	329.995	2,32%	99.911	7,89%
6) Per erogazioni economiche ai deputati	24.140	0,17%	318	0,03%
b) Rimborsi spese	24.140	0,17%	16.680	1,32%
Differenza tra valore e costi della produzione	486.313	3,41%	399.389	31,54%
C-1) Proventi finanziari	662		35	
Risultato ante imposte	452.343		395.693	
Imposte	376.598	2,64%	32.446	2,56%
Avanzo dell'esercizio	75.745	0,53%	363.247	28,68%

Rendiconto 2014:

Analisi comparativa delle principali voci di bilancio dei gruppi di maggioranza.

VOCE DI BILANCIO SELEZIONATA	SEL		PER L'ITALIA		SCELTA CIVICA	
1) Contributo della Camera dei deputati	1.516.359	99,99%	1.110.483	100,00%	1.314.273	100,00%
4) Altri proventi	220	0,01%	44	0,00%	34	0,00%
Totale Valore della produzione	1.516.579		1.110.527		1.314.307	
B) Costi della produzione	1.622.263	106,98%	1.013.457	91,26%	1.481.229	112,70%
1) Per acquisto beni incluse le rimanenze	6.825	0,45%	3.008	0,27%	6.104	0,46%
2) Per servizi	378.415	24,96%	19.829	1,79%	199.779	15,20%
a) Studio	55.388	3,65%	-	0,00%	-	0,00%
b) Editoria	5.466	0,36%	2.554	0,23%	1.969	0,15%
c) Comunicazione	53.162	3,51%	2.727	0,25%	194.100	14,77%
d) Altri Servizi	264.399	17,44%	14.548	1,31%	3.710	0,28%
4) Per il personale dipendente	976.595	64,40%	904.699	81,47%	1.155.179	87,89%
a) Stipendi	722.015	47,62%	713.085	64,21%	894.009	68,02%
g) Personale in distacco	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%
5) Per collaborazioni professionali	236.547	15,60%	24.237	2,18%	74.002	5,63%
6) Per erogazioni economiche ai deputati	22.218	1,47%	-	0,00%	611	0,05%
b) Rimborsi spese	22.218	1,47%	-	0,00%	611	0,05%
Differenza tra valore e costi della produzione	- 105.684	-6,97%	97.070	8,74%	- 166.922	-12,70%
C-1) Proventi finanziari	-		5		49	
Risultato ante imposte	- 98.087		97.075		- 166.346	
Imposte	29.665	1,96%	-	0,00%	-	0,00%
Avanzo dell'esercizio	- 127.752	-8,42%	97.075	8,74%	- 166.346	-12,66%

Rendiconto 2014:

Analisi comparativa delle principali voci di bilancio dei gruppi di opposizione.

VOCE DI BILANCIO SELEZIONATA	MOV. 5 STELLE		FORZA ITALIA	
1) Contributo della Camera dei deputati	4.386.625	100,00%	3.388.231	82,65%
4) Altri proventi	-	0,00%	711.340	17,35%
Totale Valore della produzione	4.386.625		4.099.571	
B) Costi della produzione	3.424.741	78,07%	3.801.491	112,20%
1) Per acquisto beni incluse le rimanenze	6.909	0,16%	-	0,00%
2) Per servizi	65.403	1,49%	234.206	6,91%
a) Studio	2.023	0,05%	117.120	3,46%
b) Editoria	1.570	0,04%	3.805	0,11%
c) Comunicazione	39.443	0,90%	-	0,00%
d) Altri Servizi	22.367	0,51%	113.281	3,34%
4) Per il personale dipendente	2.668.339	60,83%	3.103.602	91,60%
a) Stipendi	2.070.100	47,19%	2.478.109	73,14%
g) Personale in distacco	-	0,00%	-	0,00%
5) Per collaborazioni professionali	479.684	10,94%	322.053	9,51%
6) Per erogazioni economiche ai deputati	-	0,00%	-	0,00%
b) Rimborsi spese		0,00%		0,00%
Differenza tra valore e costi della produzione	961.884	21,93%	298.080	8,80%
C-1) Proventi finanziari	233		67	
Risultato ante imposte	867.020		260.305	
Imposte	-	0,00%	-	0,00%
Avanzo dell'esercizio	867.020	19,77%	260.305	7,68%

Rendiconto 2014:

Analisi comparativa delle principali voci di bilancio dei gruppi di opposizione.

VOCE DI BILANCIO SELEZIONATA	LEGA NORD		FRATELLI D'ITALIA	
1) Contributo della Camera dei deputati	996.500	100,00%	448.425	100,00%
4) Altri proventi	5	0,00%	-	0,00%
Totale Valore della produzione	996.505		448.425	
B) Costi della produzione	1.121.596	112,55%	487.161	108,64%
1) Per acquisto beni incluse le rimanenze	8	0,00%	-	0,00%
2) Per servizi	179.244	17,99%	28.198	6,29%
a) Studio	21.960	2,20%	-	0,00%
b) Editoria	6.692	0,67%	1.499	0,33%
c) Comunicazione	137.982	13,85%	16.335	3,64%
d) Altri Servizi	12.610	1,27%	10.364	2,31%
4) Per il personale dipendente	641.779	64,40%	438.954	97,89%
a) Stipendi	483.982	48,57%	338.679	75,53%
g) Personale in distacco	-	0,00%	-	0,00%
5) Per collaborazioni professionali	300.228	30,13%	11.144	2,49%
6) Per erogazioni economiche ai deputati	-	0,00%	-	0,00%
b) Rimborsi spese		0,00%		0,00%
Differenza tra valore e costi della produzione	- 125.091	-12,55%	- 38.736	-8,64%
C-1) Proventi finanziari	39		17	
Risultato ante imposte	- 116.161		- 38.709	
Imposte	30.734	3,08%	15.680	3,50%
Avanzo dell'esercizio	- 146.895	-14,74%	- 54.389	-12,13%

Rendiconto 2013:

Analisi comparativa delle principali voci di bilancio dei gruppi di maggioranza.

VOCE DI BILANCIO SELEZIONATA	PD		AP (NCD-UDC)	
1) Contributo della Camera dei deputati	11.464.704	87,88%	151.883	100,00%
4) Altri proventi	1.581.675	12,12%	-	
Totale Valore della produzione	13.046.379	100,00%	151.883	100,00%
B) Costi della produzione	8.732.645	76,17%	37.729	24,84%
1) Per acquisto beni incluse le rimanenze	24.697	0,22%	-	
2) Per servizi				
a) Studio	91.654	0,80%	-	
b) Editoria	54.085	0,47%	-	
c) Comunicazione	257.839	2,25%	-	
d) Altri Servizi	124.446	1,09%	1.925	1,27%
4) Per il personale dipendente				
a) Stipendi	5.612.810	48,96%	23.939	15,76%
g) Personale in distacco	467.376	4,08%	-	
5) Per collaborazioni professionali	205.429	1,79%	-	
6) Per erogazioni economiche ai deputati				
b) Rimborsi spese	2.956	0,03%	-	
Differenza tra valore e costi della produzione	4.313.734	37,63%	114.154	75,16%
C-1) Proventi finanziari	282	0,00%	-	
Risultato ante imposte	13.138.315	114,60%	151.883	100,00%
Imposte	278.355	2,43%	800	0,53%
Avanzo dell'esercizio	12.859.960	112,17%	151.083	99,47%

Rendiconto 2013:

Analisi comparativa delle principali voci di bilancio dei gruppi di maggioranza.

VOCE DI BILANCIO SELEZIONATA	SEL		PER L'ITALIA		SCELTA CIVICA	
1) Contributo della Camera dei deputati	1.444.859	99,96%	59.000	100,00%	1.829.144	100,00%
4) Altri proventi	614	0,04%	-		6	0,00%
Totale Valore della produzione	1.445.473	100,00%	59.000	100,00%	1.829.150	100,00%
B) Costi della produzione	1.263.117	87,42%	-		1.248.728	68,27%
1) Per acquisto beni incluse le rimanenze	7.834	0,54%	-		5.065	0,28%
2) Per servizi						
a) Studio	12.910	0,89%	-		-	
b) Editoria	-		-		2.470	0,14%
c) Comunicazione	41.025	2,84%	-		28.010	1,53%
d) Altri Servizi	142.035	9,83%	-		1.836	0,10%
4) Per il personale dipendente						
a) Stipendi	630.608	43,64%	-		841.004	45,98%
g) Personale in distacco	-		-		-	
5) Per collaborazioni professionali	200.233	13,86%	-		37.216	2,03%
6) Per erogazioni economiche ai deputati						
b) Rimborsi spese	16.680	1,15%	-		304	0,02%
Differenza tra valore e costi della produzione	182.356	12,62%	59.000	100,00%	580.421	31,73%
C-1) Proventi finanziari	19	0,00%	-		36	0,00%
Risultato ante imposte	1.458.402	100,94%	59.000	100,00%	1.829.186	100,00%
Imposte	30.685	2,12%	-		-	
Avanzo dell'esercizio	1.427.717	98,81%	59.000	100,00%	1.829.186	100,00%

Rendiconto 2013:

Analisi comparativa delle principali voci di bilancio dei gruppi di opposizione.

VOCE DI BILANCIO SELEZIONATA	MOV. 5 STELLE		FORZA ITALIA	
1) Contributo della Camera dei deputati	3.798.912	100,00%	3.710.205	100,00%
4) Altri proventi	-	0,00%	-	
Totale Valore della produzione	3.798.912	100,00%	3.710.205	100,00%
B) Costi della produzione	2.045.274	53,84%	3.533.262	95,23%
1) Per acquisto beni incluse le rimanenze	12.075	0,32%	-	
2) Per servizi				
a) Studio	-		87.360	2,35%
b) Editoria	3.896	0,10%	1.321	0,04%
c) Comunicazione	11.412	0,30%	-	
d) Altri Servizi	854	0,02%	79.096	2,13%
4) Per il personale dipendente				
a) Stipendi	867.768	22,84%	2.216.467	59,74%
g) Personale in distacco	-	0,00%	-	
5) Per collaborazioni professionali	189.574	4,99%	327.562	8,83%
6) Per erogazioni economiche ai deputati				
b) Rimborsi spese	-		-	
Differenza tra valore e costi della produzione	1.753.638	46,16%	176.943	4,77%
C-1) Proventi finanziari	88	0,00%	53	0,00%
Risultato ante imposte	3.799.000	100,00%	3.797.618	102,36%
Imposte			-	
Avanzo dell'esercizio	3.799.000	100,00%	3.797.617	102,36%

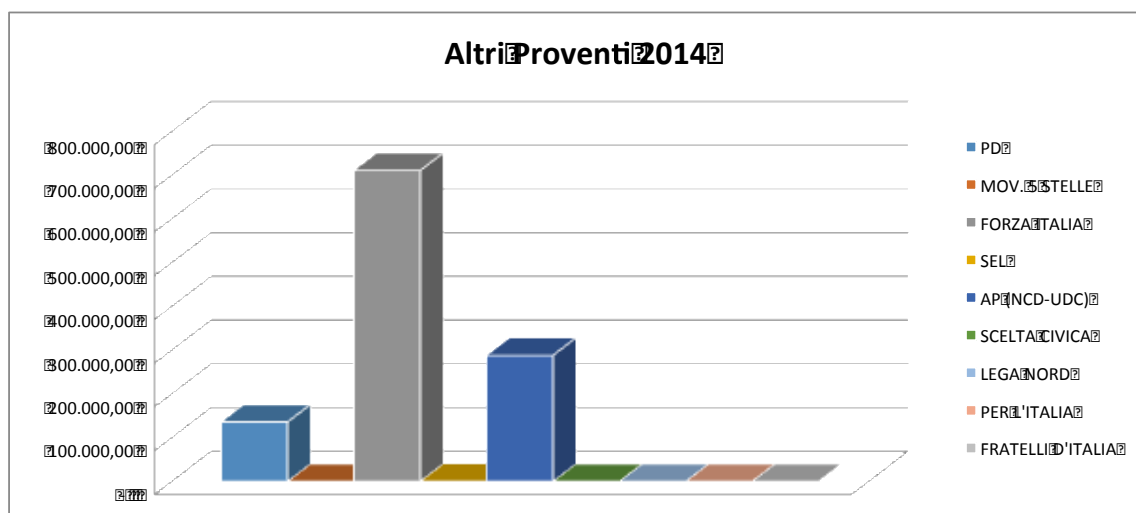
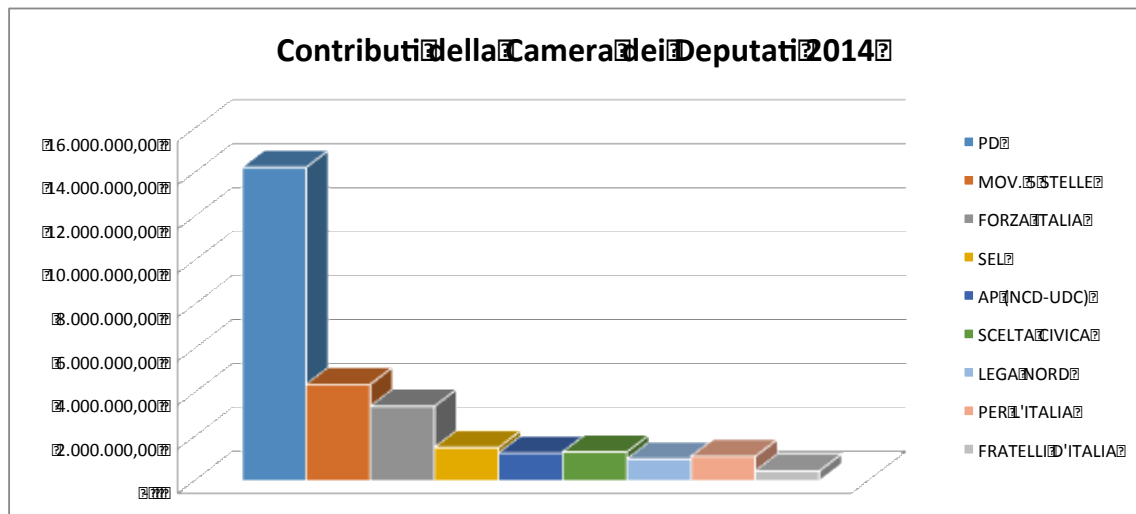
Rendiconto 2013:

Analisi comparativa delle principali voci di bilancio dei gruppi di opposizione.

VOCE DI BILANCIO SELEZIONATA	LEGA NORD		FRATELLI D'ITALIA	
1) Contributo della Camera dei deputati	804.721	100,00%	362.124	100,00%
4) Altri proventi	1	0,00%	-	
Totale Valore della produzione	804.722	100,00%	362.124	100,00%
B) Costi della produzione	817.363	101,57%	242.506	66,97%
1) Per acquisto beni incluse le rimanenze	2.483	0,31%	755	0,21%
2) Per servizi				
a) Studio	-		41.480	11,45%
b) Editoria	2.814	0,35%	-	
c) Comunicazione	80.130	9,96%	16.387	4,53%
d) Altri Servizi	2.786	0,35%	6.075	1,68%
4) Per il personale dipendente				
a) Stipendi	379.258	47,13%	124.741	34,45%
g) Personale in distacco	-		-	
5) Per collaborazioni professionali	231.009	28,71%	1.677	0,46%
6) Per erogazioni economiche ai deputati				
b) Rimborsi spese	-		-	
Differenza tra valore e costi della produzione	387.359	48,14%	124.618	34,41%
C-1) Proventi finanziari	22	0,00%	10	0,00%
Risultato ante imposte	804.744	100,00%	403.614	111,46%
Imposte	23.067	2,87%	5.180	1,43%
Avanzo dell'esercizio	781.677	97,14%	398.434	110,03%

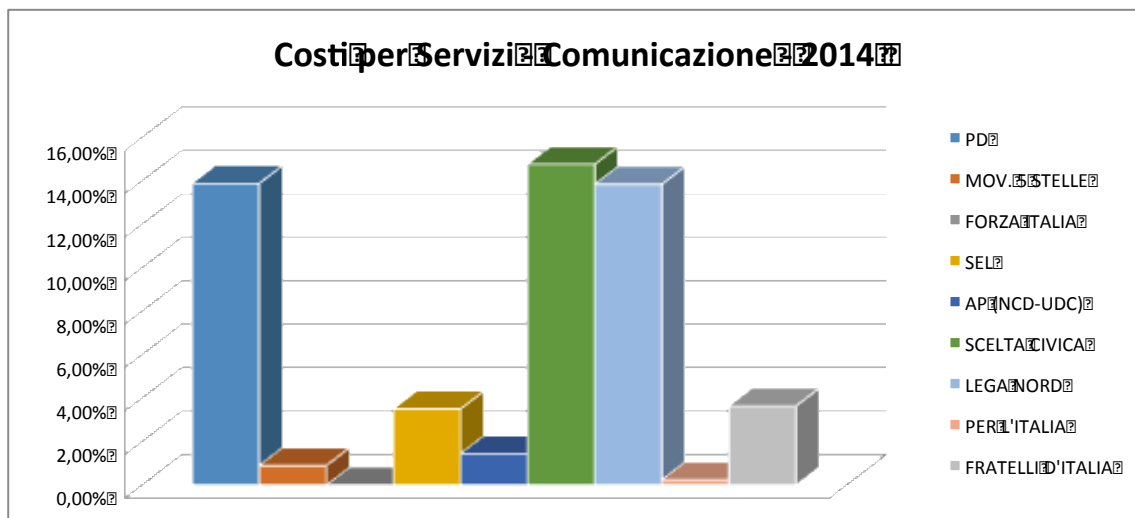
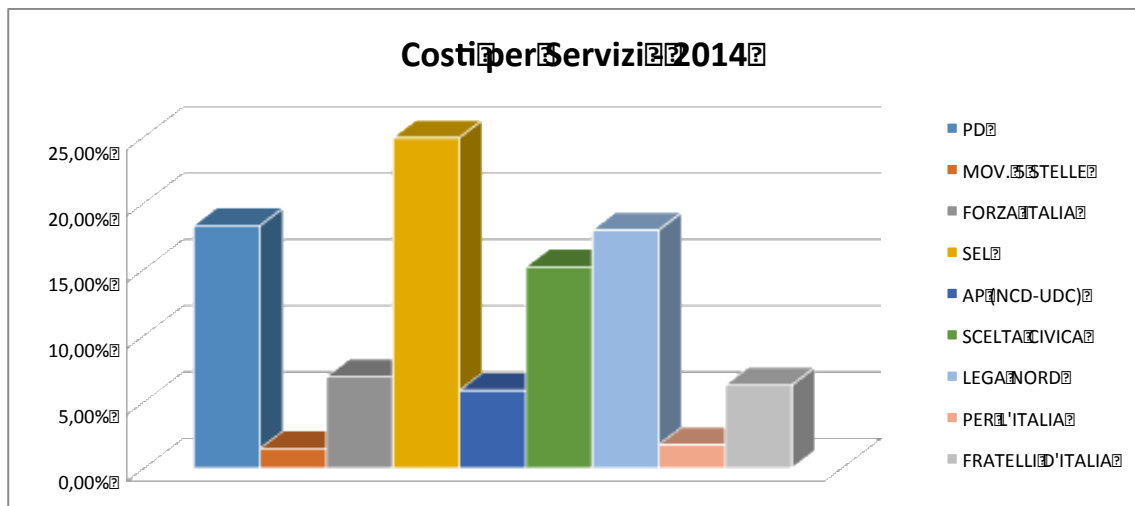
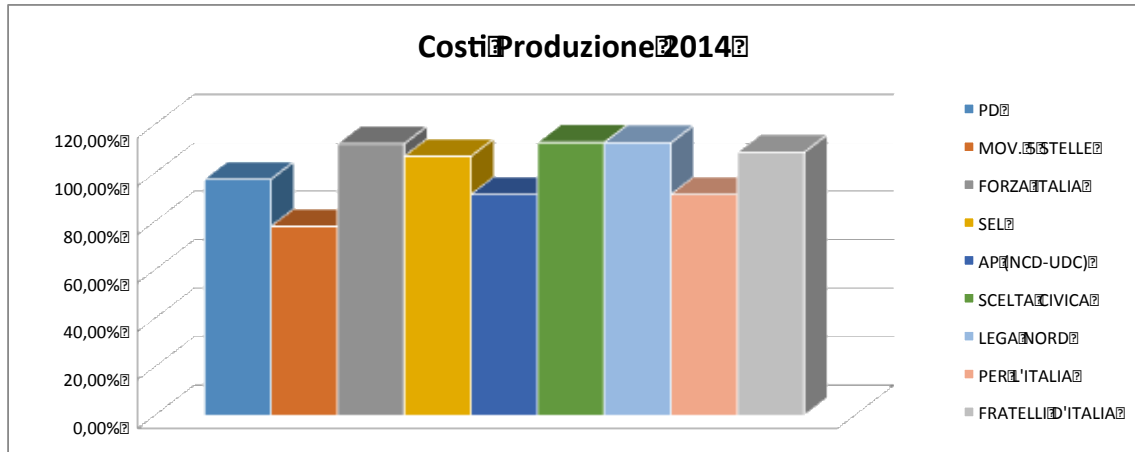
Rendiconto 2014:

Analisi comparativa delle principali voci di ENTRATA di tutti i gruppi.



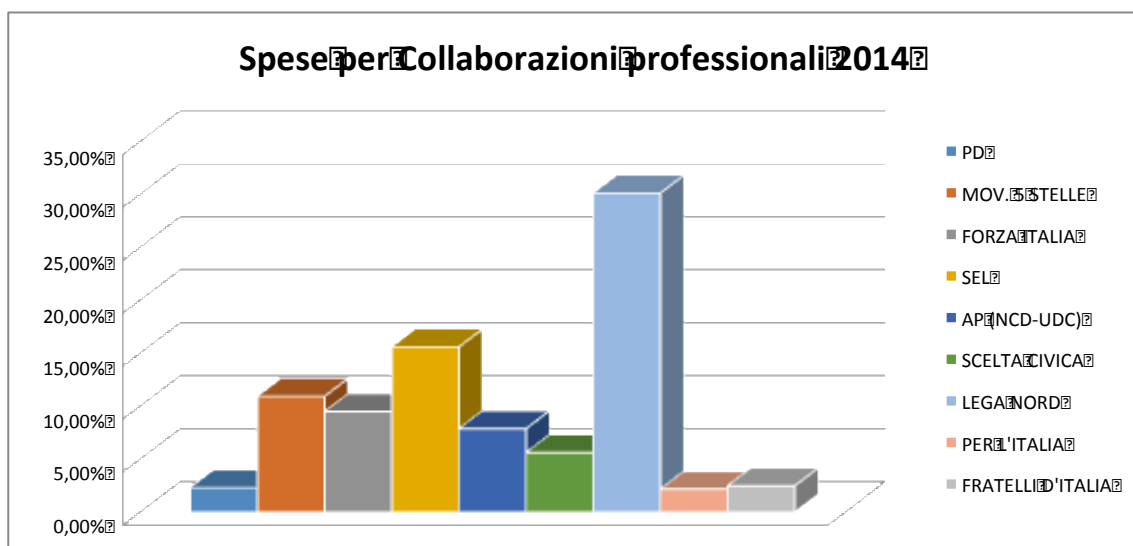
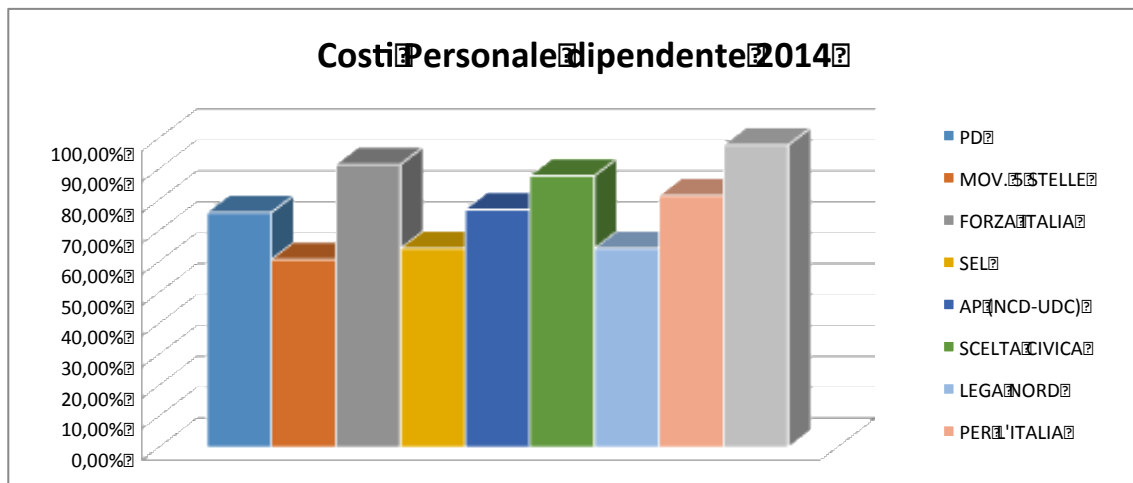
Rendiconto 2014:

Analisi comparativa delle principali voci di USCITA di tutti i gruppi.



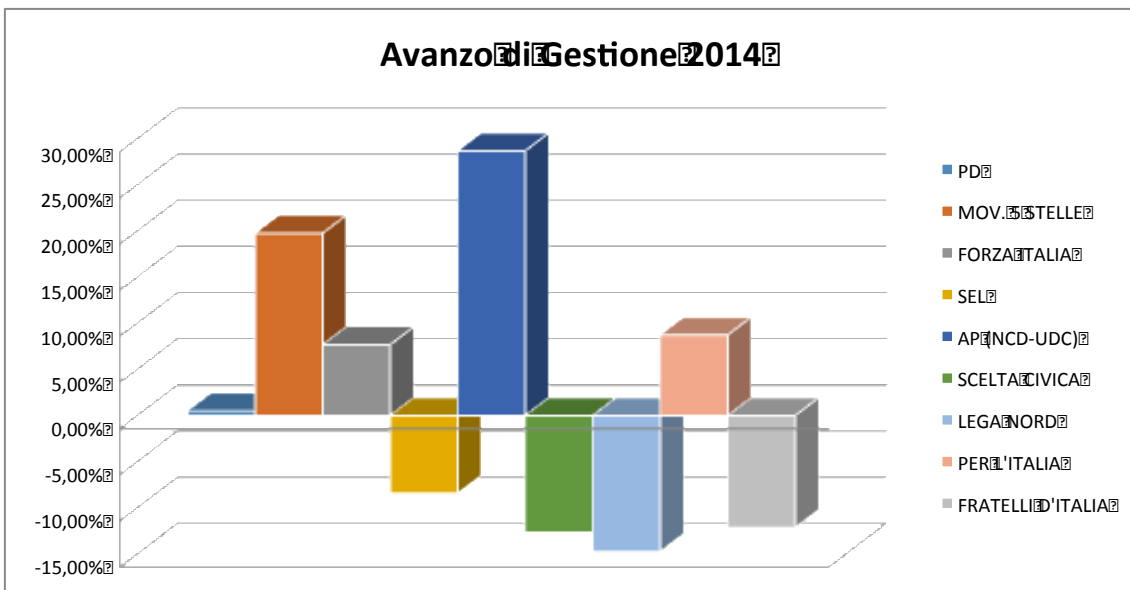
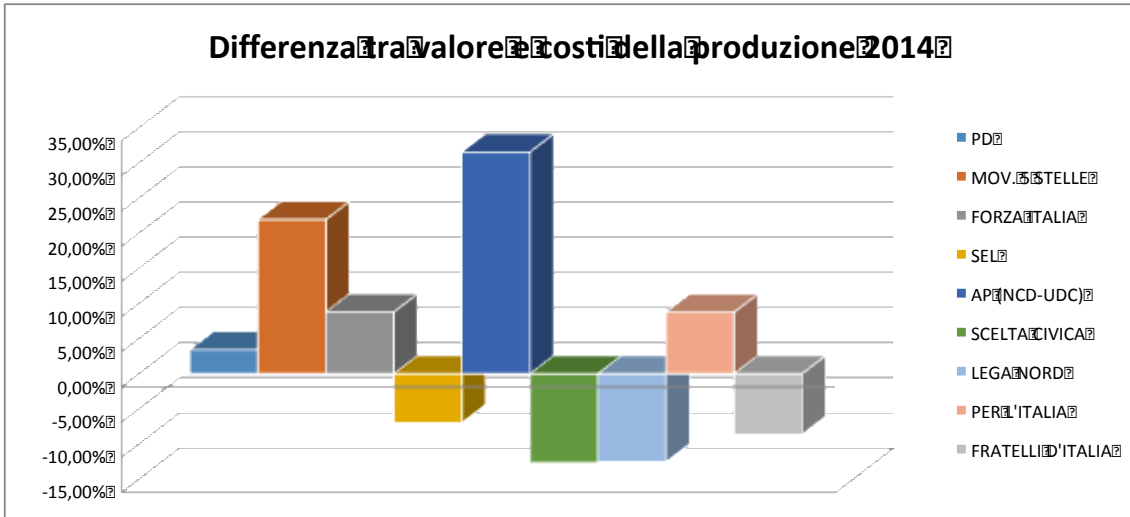
Rendiconto 2014:

Analisi comparativa delle principali voci di USCITA di tutti i gruppi.



Rendiconto 2014:

Analisi comparativa delle principali voci di RISULTATO di tutti i gruppi.



A.3 - Analisi comparativa in merito ai principali dati di bilancio e informazioni dei gruppi.

Partito Democratico

Numero deputati fine 2013: 293. Numero deputati fine 2014: 307 (112 donne).

Sulla base del numero di deputati si è determinato l'obbligo di assunzione di 98 dipendenti (46 allegato A e 52 allegato B) ottenendo un contributo unico pari a € 14.248.796. Tuttavia il PD ha assunto 37 dipendenti dall'allegato A e 60 allegato B.

Personale	Situazione al 31/12/2013	Part time al 31/12/2014	Aspett. non retr. 31/12/2014	Distacchi 31/12/2014	Situazione al 31/12/2014
Dirigenti	3		1		3
Funzionari	34		6	1	35
Impiegati	83	3	10		93
Giornalisti	4		1		9
Distaccati PD	12				9
Totale	136	3	18	1	149

Personale Camera	N. dipendenti richiesti	N. dipendenti effettivi	Differenza
Allegato A	46	37	-9
Allegato B	52	60	+8

Il gruppo ha assunto 36 dipendenti non ricompresi nei precedenti allegati di cui 16 nel 2014 così distribuiti:

- 8 dal PD (7 in aspettativa non retribuita e 1 in organico);
- 5 dalla componente parlamentare Gruppo Misto LED;
- 1 dal Comitato provvisorio PD Città Roma;
- 2 attraverso invio dei curricula.

I dipendenti in aspettativa svolgono il proprio lavoro nelle segreterie e staff dei parlamentari che ricoprono incarichi istituzionali alla Camera (10), al Governo (4), in Regione Lazio (1), per mandato di consigliere regionale (1) e dipendenti privati (2).

Il gruppo ha inoltre determinato il distacco di 9 unità provenienti dal PD più un dipendente distaccato dal Comune di Roma.

Pertanto il costo del personale dipendente è cresciuto del 36% rispetto all'esercizio precedente.

Sul fronte delle collaborazioni professionali, il gruppo ha stipulato 6 contratti a progetto per un valore di € 271.605, 4 consulenze professionali per € 40.005, 4 collaborazioni occasionali per € 11.280 e 1 consulenza in merito alla sicurezza sul lavoro per € 7.105.

Descrizione contratto	Numero	Compenso
Contratti a progetto	6	€ 271.605
Consulenze professionali	4	€ 40.005
Collaborazioni occasionali	4	€ 11.280
Consulenza occasionale	1	€ 7.105
Totale consulenze esterne		€ 329.995

Emerge la crescita del ricorso a consulenze esterne, incrementate del 60% circa rispetto all'esercizio precedente⁴³

Il gruppo ha promosso delle attività di comunicazione in rete, quotidiani, radio, che hanno comportato un notevole impegno degli uffici stampa.

Comunicazione – Servizi – Conto Economico

Descrizione	31/12/2014	31/12/2013	Variazione
Spesa aggregata in comunicazione, che comprende:	€ 1.978.361	€ 257.839	667,29%
- Creazione di banner, interviste ai parlamentari trasmesse su circuiti radiotelevisivi	€ 52.657		
- Acquisto spazi su Google, Facebook, Twitter, You Tube	€ 200.740		
- Acquisto spazi su emittenti radiofoniche	€ 186.343		
- Acquisto spazi su emittenti televisive	€ 209.770		

⁴³ Le spese per collaborazioni professionali nel corso dell'esercizio 2013 sono pari a € 205.429.

Nel corso del 2014 sono stati avviati dei corsi di formazione (€ 37.673) per il personale dipendente del gruppo e collaboratori dei parlamentari, il corso annuale ISLE del quale hanno beneficiato 6 dipendenti laureati nonché il corso di inglese promosso dal gruppo e diretto al personale.

La chiusura della mensa ha determinato la necessità di sostenere delle spese per “buoni pasto” per il mese di dicembre 2014 pari a € 11.894.

La struttura del gruppo è rimasta inalterata ad eccezione della costituzione dell’ufficio relazioni istituzionali.

- Direzione Generale
- Ufficio Relazioni Istituzionali
- Direzione Amministrativa
- Ufficio Aula
- Ufficio Documentazione e Studi
- Ufficio Stampa
- Redazione web
- Ufficio comunicazione
- Ufficio relazioni esterne
- Ufficio affari generali, gestione del personale e logistica
- Ufficio Legislativo a sua volta articolato in:

Responsabile coordinamento ufficio legislativo

Dipartimento istituzionale

Dipartimento internazionale

Dipartimento economico

Dipartimento sociale

Dipartimento territoriale

Movimento 5 Stelle

I costi per il personale dipendente sostenuti dal M5S nel 2014 ammontano a € 2.668.339, più del 271% rispetto all'esercizio precedente, e costituiscono il 76% delle spese complessive sostenute. L'incremento del costo è dovuto all'assunzione di nuove risorse dedicate principalmente a supporto dell'ufficio legislativo e all'ufficio comunicazione.

I dipendenti del gruppo sono 39, di cui 2 part-time, e, in aggiunta, 2 dipendenti in Comando da PA.

Dati 2014	Dipendenti	Collaboratori	Pers. in comando	Costo annuo
Amministrativo	3			€ 154.406,00
Segreteria generale	4			€ 213.830,00
Comunicazione	9	4	1	€ 827.323,00
Legislativo	23	4	1	€ 1.472.780,00
TOTALE	39	8	2	€ 2.668.339,00

Le consulenze professionali costituiscono circa il 13% delle spese complessive sostenute dal gruppo e si dividono tra:

Tipologia consulenza	2013	2014	Var.	Var. %
Consulenza ammin.e e fiscale (ordinaria)	€ 43.811	€ 78.227	€ 34.416	78%
Consulenze tecnica		€ 11.009	€ 11.009	100%
Consulenze legali		€ 22.402	€ 22.402	100%
Consulenze legislative	€ 78.469	€ 190.212	€ 111.743	142%
Consulenze giornalistiche	€ 66.775	€ 146.518	€ 79.743	119%
Consulenze afferenti diverse		€ 8.296	€ 8.296	100%
Consulenze sicurezza e salute lavoro		€ 7.925	€ 7.925	100%
Rimb. Spese lavorat. Autonomi afferenti	€ 519	€ 1.468	€ 949	183%
Contrib. Cassa Previd. Lav. Aut. afferente		€ 10.750	€ 10.750	100%
Contributo rivalsa INPS 4%		€ 2.877	€ 2.877	100%
TOTALE	€ 189.574	€ 479.684	€ 290.110	153%

I settori segreteria generale e amministrazione sono rimasti invariati nella consistenza organica rispetto al 2013. Si denota, inoltre, la trasformazione di 25 contratti da tempo determinato a indeterminato in ossequio alla Riforma del Lavoro.

Sul fronte dei contributi, il gruppo Movimento 5 Stelle ha effettivamente ottenuto € 4.266.625, contro i € 5.231.625 assegnati in base al piano di riparto a favore dei gruppi parlamentari.

L'attribuzione della minor cifra è dovuta alla mancata assunzione di personale di Allegato A e B

Personale Camera	N. dipendenti richiesti	N. dipendenti effettivi	Differenza
Allegato A	16	13	- 3
Allegato B	18	14	- 4

Forza Italia

Il gruppo parlamentare Forza Italia è costituito da 70 parlamentari e ha beneficiato di € 3.388.231,38 sotto forma di contributo unico erogato dalla Camera.

A fronte di questo contributo, il gruppo avrebbe dovuto assumere 11 Allegati A e 12 B, ma, in realtà, sono state assunte 10 unità di Allegato A e 12 di allegato B.

Il numero medio di dipendenti nel 2014 è stato pari a 40, di cui 10 dipendenti a tempo indeterminato (Allegato A) e 30 a tempo determinato (allegato B ed esterni).

Il costo per il personale dipendente incide per l'81.64% sul totale delle spese e rispetto all'esercizio precedente è cresciuto del 7%.

I costi per le consulenze riguardano le spese sostenute per:

- Direttore Amministrativo
- Organo di controllo interno
- Avvocato Giuslavorista
- Consulente del lavoro
- Addetti comunicazione e immagine gruppo
- Organizzazione ufficio stampa
- Assistenza e consulenza in ambito politico istituzionale
- Assistenza e consulenza in ambito di politica economica.

Sinistra Ecologia Libertà

Il gruppo parlamentare Sinistra Ecologia e Libertà è composto da 25 deputati, 12 in meno rispetto a quelli di inizio esercizio e usciti dal partito il 10 luglio 2014. La nuova struttura politica ha comportato anche il cambiamento dell'organico.

Organico	31/12/2014	31/12/2013
Impiegati	11	15
Giornalisti	1	1
Collaboratori	10	4
Totale	22	20

Personale Camera	Previsti		Effettivi	
	Ante 10/07/2014	Post 10/07/2014	Ante 10/07/2014	Post 10/07/2014
Allegato A	6	4	5	4
Allegato B	7	5	8	7

I costi sostenuti durante l'anno per il personale dipendente ammontano a € 976.596 (64.4% dei ricavi) ai quali vanno addizionati € 236.547 relativi alle spese i collaboratori professionali.

Questi ultimi si riferiscono ai compensi spettanti:

- Al Direttore Amministrativo
- Ufficio legislativo, costituito da 4 unità (3 cessate entro il 31.12.2014)
- Ufficio comunicazione, costituito da 2 unità (entrambe cessate entro il 31.12.2014).

ASSISTENZA PRESIDENTE E DEPUTATI – COORDINAMENTO ATTIVITA' GRUPPO		
1	Direttore Amministrativo e coordinatore	Consulente
2	Segreteria	Dipendenti allegato A
1	Segreteria	Dipendente allegato B
1	Contabilità	Dipendente allegato B
UFFICIO LEGISLATIVO		
1	Coordinatore	Collaboratore
2	Resp. Settori legislativi	Dipendenti allegato A
4	Resp. Settori legislativi	Dipendenti allegato B
1	Sindaco ispettivo	Dipendente allegato B
1	Settori legislativi	Consulente
2	Settori legislativi	Collaboratori

COMUNICAZIONE		
1	Social e Sito internet	Giornalista
1	Rapporti media	Collaboratore
1	Iniziative e campagne	Collaboratore

L'area Assistenza Presidenza e deputati si occupa di supportare il Presidente e la Vice nelle attività istituzionali, di rappresentanza e comunicazione, ha assistito gli stessi e il Segretario d'aula nell'organizzazione della partecipazione dei deputati del gruppo ai lavori parlamentari, supportando i deputati con un servizio segreteria.. L'amministrazione, oltre a curare la contabilità del gruppo e ogni altro adempimento previsto dalla Camera, ha assistito un consistente numero di deputati del gruppo nei rapporti con i consulenti del lavoro, diretti a regolare le collaborazioni con i propri assistenti e nei rapporti con gli uffici della Camera con particolare riferimento alla attività di rendicontazione quadrimestrale afferente l'indennità per l'espletamento del mandato.

L'ufficio legislativo ha assistito e supportato i deputati nelle attività legislative in Aula e in Commissione. I deputati del gruppo hanno presentato nel corso del 2014 n. 1.312 atti di Sindacato ispettivo e n. 61 progetti di disegni di legge, a cui va aggiunta l'importante e consistente attività emendativa in Commissione e in Aula.

Complessivamente il gruppo parlamentare ha destinato alle risorse umane e professionali circa il 15% dei ricavi. L'aumento di circa 15% rispetto al 2013 dell'incidenza dei complessivi costi per risorse umane e professionali rispetto ai ricavi, che era stata per l'appunto del 80.40% nel 2013 è addebitabile alla riduzione del contributo della Camera per la diminuzione dei deputati aderenti al gruppo.⁴⁴ Nel corso del 2015 si presume che l'incidenza del costo del personale sul totale dei ricavi sia pari all'80% circa.

⁴⁴ Pur avendo tempestivamente adottato le misure necessarie ad una contestuale riduzione dei costi al fine di riallineare questi ultimi ai proventi, l'inevitabile differenza temporale tra l'effetto immediato prodotto dalla diminuzione del contributo e gli effetti differiti delle azioni di riduzione dei costi ha determinato anche l'aumento dell'incidenza percentuale dei costi ed in particolare di quelli più rilevanti come quelli per le risorse umane e professionali rispetto ai ricavi, nonché il disavanzo di esercizio.

Area popolare (NCD – UDC)

Il gruppo parlamentare Area Popolare al 31.12.2014 è composto da 34 deputati e in base a quanto sancito dall'articolo 4 dello statuto è composto da:

- Assemblea
- Presidente
- Vice Presidenti
- Comitato Direttivo
- Tesoriere
- Direttore Amministrativo
- Organo di controllo interno.

Il personale è costituito da 17 unità di cui 2 allegati A, 7 allegati B, 6 contratti di lavoro subordinato e 2 contratti CO.CO.PRO. In base a quanto definito dal Collegio dei questori il gruppo ha assunto due unità in meno rispetto a quanto attribuito per gli allegati A.

Scelta civica per l'Italia

Al 31/12/2014 il gruppo risultava composto da 25 deputati e ha beneficiato di € 1.314.273 di contributi provenienti dalla Camera. Il costo per il personale costituisce circa l'80% delle spese complessive e ammonta a € 1.155.179. le collaborazioni professionali, invece costituiscono il 5% dei costi sostenuti.

Il gruppo al 31/12/2014 era composto da:

- 14 impiegati (10 donne e 4 uomini)
- 10 Co. Co. Pro. (3 donne e 7 uomini).

Il gruppo si è avvalso della collaborazione professionali di:

- Organo di revisione interno
- Studio consulenza fiscale, contabile e del lavoro
- Direttore Amministrativo

Sostenendo per questi ultimi la spesa di € 74.002.

Per l'Italia – Centro Democratico

Il gruppo Per l'Italia è stato costituito in data 10 dicembre 2013 e vi hanno aderito 20 deputati, diventati 13 parlamentari al 31 dicembre 2014. Complessivamente il gruppo ha beneficiato di contributi da parte della Camera dei deputati nella misura di € 1.110.483.

Nel corso del 2014 ha avuto in carico 18 lavoratori dipendenti inquadrati come impiegati sostenendo costi pari a € 904.700.

Il costo per consulenti esterni invece è pari a € 24.237 e include consulenze di tipo contabile e del lavoro, la conduzione amministrativa del gruppo e i compensi per l'organo di revisione interna.

Si registra la riduzione delle risorse economiche a fronte della diminuzione del numero di deputati.

Legha Nord e Autonomie – Lega dei Popoli – Noi con Salvini

Il gruppo Parlamentare Legha Nord è composto da 20 deputati e, in base a quanto previsto dall'art. 4 e 5 della delibera 227/2012, ha diritto a 3 unità dell'allegato A e 11 dell'allegato B e al contributo unico di € 996.500.

Il personale dipendente è costituito da 11 unità, di cui una rientrata da un periodo di aspettativa e due unità con contratto part-time. La spesa per il personale dipendente costituisce il 55,68% dei costi complessivi, percentuale minore rispetto a quella stanziata dagli altri partiti. L'organico è composto da 8 dipendenti e 3 funzionari per un totale di 11 dipendenti. Di queste 11 unità 1 è rientrata dall'aspettativa e 2 unità hanno un contratto part-time.

Le consulenze si riferiscono principalmente a:

- 2 contratti per supporto giuridico-legislativo di cui uno cessato a maggio;
- 1 contratto per consulenza informatica;

- 1 contratto per consulenza sul lavoro e legge sulla privacy
- 1 contratto di consulenza per la sicurezza sui luoghi di lavoro.

Tali consulenze ricoprono circa il 26% dei costi totali sostenuti.

Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale

Il gruppo Parlamentare Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale ha sostenuto spese pari a € 438.954 per il personale dipendente e € 11.144 per le collaborazioni professionali. Si denota come nel corso di questo esercizio le spese in risorse umane siano incrementate del 168% per il personale dipendente e 564% per i collaboratori esterni.

Il gruppo ha adempiuto all'obbligo previsto dalle disposizione del Collegio dei Questori in merito all'assunzione di personale di allegato a e b.

Gruppo Misto

VOCE DI BILANCIO	Centro Democratico in liquidazione	Libertà e Diritti Socialisti Europei in liquidazione	Movimento Associativo Italiani all'Estero – Alleanza per l'Italia	Minoranze linguistiche	Partito Socialista Italiano – Liberali per l'Italia
Contributo Camera 2014	107.000,00	99.035,00	106.300,00	131.500,00	112.440,00
Contributo Camera 2013	88.000,00	-	70.400,00	88.000,00	70.400,00
Stipendi 2014	-	31.726,00	-	46.292,00	-
Stipendi 2013	20.386,00	-	-	-	-
Collaborazioni Professionali 2014	106.941,00	25.497,00	-	7.382,00	87.091,00
Collaborazioni Professionali 2013	89.519,00	-	-	-	49.764,00
N. dipendenti	1 part-time	2	0	3	0

Tabella comparativa in merito ai principali dati di bilancio e informazioni dei gruppi.

Gruppo Parlamentare	Contributo 2014	Contributo 2013	Variazione %
PD	€ 14.248.796	€ 11.464.704	24,28%
Movimento 5 Stelle	€ 4.386.625	€ 3.798.912	15,47%
Forza Italia	€ 3.388.231	€ 3.710.205	-8,68%
SEL	€ 1.516.359	€ 1.444.859	4,95%
NCD-UDC	€ 1.266.405	€ 151.883	733,80%
Scelta civica	€ 1.314.273	€ 1.829.144	-28,15%
Lega Nord	€ 996.500	€ 804.721	23,83%
Per l'Italia	€ 1.110.483	€ 59.000	1782%
Fratelli d'Italia	€ 448.425	€ 362.124	23,83%

Gruppo Parlamentare	Stipendi 2014	Stipendi 2013	Variazione %
PD	€ 7.569.705	€ 5.612.810	34,86%
Movimento 5 Stelle	€ 2.668.339	€ 1.558.508	71,21%
Forza Italia	€ 2.478.108	€ 2.216.467	11,80%
SEL	€ 722.015	€ 630.608	14,50%
NCD-UDC	€ 668.603	€ 23.939	2692,94%
Scelta civica	€ 894.009	€ 841.004	6,30%
Lega Nord	€ 483.982	€ 379.258	27,61%
Per l'Italia	€ 713.085	-	
Fratelli d'Italia	€ 338.679	€ 124.741	171,51%

Gruppo Parlamentare	Collaborazioni professionali 2014	Collaborazioni professionali 2013	Variazione %
PD	€ 329.995	€ 205.429	60,64%
Movimento 5 Stelle	€ 479.684	€ 189.574	153,03%
Forza Italia	€ 322.053	€ 327.562	-1,68%
SEL	€ 236.547	€ 200.233	18,14%
NCD-UDC	€ 99.911	-	
Scelta civica	€ 74.002	€ 37.216	98,84%
Lega Nord	€ 300.228	€ 231.009	29,96%
Per l'Italia	€ 24.237		
Fratelli d'Italia	€ 11.144	€ 1.677	564,52%

CONCLUSIONI

Conclusioni

Il principale obiettivo del presente studio trova concretizzazione nell'intento di discutere i connotati di managerialità dei gruppi parlamentari in seguito alla riforma del regolamento della Camera dei deputati, che ha previsto un ri-orientamento dell'azione di quest'ultima in una chiave di maggiore responsabilizzazione organizzativa e gestionale. In particolare, l'attenzione è stata focalizzata sui fattori sintomatici, in grado di esprimere la maturazione e la concreta applicazione di capacità manageriali da parte dei gruppi parlamentari.

Invero, l'analisi della managerialità dei gruppi parlamentari è stata condotta prendendo in considerazione tre artefatti concettuali: 1) la *visione*, allo scopo di valutare la tensione degli amministratori e dei membri del gruppo politico ad assumere una prospettiva manageriale nella definizione degli aspetti strategici della gestione; 2) i *metodi* organizzativi adottati all'interno dei gruppi parlamentari, onde esaminare la presenza di criteri aziendali alla base degli aspetti gestionali di questi ultimi; 3) gli *strumenti* tecnici e professionali impiegati nelle quotidiane pratiche di gestione dei gruppi parlamentari, valutandone la coerenza a modelli di ispirazione managerialista. Ciascuno dei tre concetti è stato sviluppato in cinque temi, a cui sono state abbinare analisi qualitative, documentali e quantitative.

Dallo studio condotto emerge chiaramente che la modifica del regolamento della Camera agli articoli 14 e 15 ha avuto un notevole impatto sui gruppi. Questo perché, da un lato, essi sono vincolati a seguire numerose indicazioni innovative rispetto al passato, che provocano una riduzione della loro autonomia gestionale; dall'altro lato, essi hanno maturato la consapevolezza di considerare tali innovazioni non solo come una limitazione del loro perimetro di azione, bensì come un'opportunità per migliorare la qualità della propria gestione su un profilo tecnico e professionale.

Emerge, inoltre, che i gruppi abbiano assunto un approccio proattivo e non più passivo, finalizzato alla mera attività di mantenimento degli equilibri politici interni e della ripartizione indiscriminata di risorse sulla base delle volontà di ogni singolo deputato o di coalizioni

interne. Il passaggio ad un approccio manageriale consente ai gruppi di sviluppare un continuo accrescimento delle competenze interne, nonché di bilanciare maggiormente le esigenze di equilibri politici esterni, utilizzando, come validi supporti, prassi organizzative e strumenti tipici degli ambienti aziendali.

Sotto il profilo strategico, si evince una costante tensione alla transizione da un approccio di tipo conservativo a un'impostazione proattiva, intesa alla ricerca di un costante adattamento alle sempre più complesse e imprevedibili contingenze esterne. In sostanza, emerge una maggiore premura dei gruppi parlamentari rispetto alle tematiche legate alla sostenibilità della gestione, inevitabilmente influenzata dalla peculiare natura dei lavori parlamentari, legati a doppio filo con la durata della legislatura di riferimento.

L'adozione di una prospettiva strategica orientata alla flessibilità e all'adattamento trova esplicitazione anche in un modello organizzativo connotato da maggiore piattezza e da una minore distanza di potere tra i diversi livelli della struttura organizzativa dei gruppi parlamentari. Inoltre, la tensione alla managerializzazione dei gruppi parlamentari sembra aver contribuito positivamente alla formalizzazione di procedure e prassi organizzative, allo scopo, da un lato, di rendere più efficiente la gestione e, dall'altro, di incrementare la capacità di *accountability* del gruppo nei confronti degli interlocutori esterni.

Sul profilo operativo, le principali ripercussioni del processo di managerializzazione si riscontrano nella gestione delle risorse finanziarie. Si giunge a condizioni di maggiore rigore e appropriatezza nella gestione delle risorse finanziarie a disposizione dei gruppi parlamentari, i quali sono chiamati ad adottare tecniche e strumenti desunti dal mondo delle aziende per dar conto della gestione agli interlocutori istituzionali esterni. La più efficiente gestione delle risorse monetarie liquide o differite è anche dovuta all'esigenza di conseguire maggiori disponibilità finanziarie, in un periodo caratterizzato da maggiori ristrettezze per il sistema pubblico latamente inteso. In questa prospettiva, l'introduzione di paradigmi gestionali nella

cassetta degli attrezzi dei gruppi parlamentari è foriera di significativi benefici in termini di rin vigorimento della sostenibilità della loro azione.

Lo studio condotto presenta un duplice rilievo. In una prospettiva teorico-concettuale, esso prepara la strada a interessanti sviluppi futuri. I gruppi parlamentari e, più in generale, il versante politico delle aziende e delle amministrazioni pubbliche sono stati, fino a questo momento, ampiamente trascurati dalla letteratura manageriale. A partire dai risultati discussi all'interno di questo manoscritto è possibile trarre interessanti spunti, che orientano ulteriori sentieri di ricerca. In primo luogo, è interessante approfondire il concetto di managerializzazione dei gruppi parlamentari, magari specificando con un maggiore grado di dettaglio quali siano gli attributi di managerialità di questi ultimi. In aggiunta, di forte rilievo è l'analisi delle interdipendenze tra le diverse aree (strategica, organizzativa e gestionale) indagate nel presente studio per discutere la managerializzazione dei gruppi parlamentari, allo scopo di individuare possibili leve che favoriscono la rivisitazione dei tradizionali modelli organizzativi e gestionali.

Lo studio si rivela critico anche in termini empirici, contribuendo alla profilazione di una rinnovata impostazione strategica e organizzativa per l'opportuna gestione dei gruppi parlamentari. L'introduzione di un modello strutturale improntato alla flessibilità e alla ricerca di un costante adattamento con il contesto ambientale di riferimento è imprescindibile per rispondere in maniera adeguata alle attuali sfide competitive. Allo stesso tempo, il ricorso a una maggiore formalizzazione delle procedure e delle pratiche gestionali consente di ammortizzare le ripercussioni di un maggior ricorso a configurazioni organizzative organiche, rispondendo alle esigenze di prevedibilità e certezza proprie delle istituzioni pubbliche. Infine, la costruzione di una cultura organizzativa che incentivi una percezione di maggiore appartenenza al gruppo di riferimento e, contestualmente, spinga a una più ampia rappresentatività dell'elettorato di riferimento si rivela critica per il conseguimento di migliori risultati sia in termini gestionali che elettorali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bibliografia

Adinolfi P. (2005), *L'aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni: teoria e pratica a confronto*, Azienda Pubblica, V. 18, n. 1, p. 11-32.

Adinolfi, P. (2005). *Il mito dell'azienda*. Milano: McGraw Hill.

Adinolfi, R., Botti, A., & Vesci, M. (2011). Il ciclo di governo: rapporto tra politica e management. In R. Mele, *La Governance degli Enti Locali. Principi e strumenti*, p. 59-76, Torino: Giappichelli.

Andrews, R., & Van de Walle, S. (2013). New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness. *Public Management Review*, 15(5), 762-783.

Anselmi L. (1995), *Il processo di trasformazione della Pubblica Amministrazione. Il "percorso aziendale"*, Giappichelli, Torino.

Anselmi L. (2003), *Percorsi aziendali per le Pubbliche Amministrazioni*, Giappichelli, Torino.

Anselmi L. (2009), *Amministrazioni da valutare, strumenti per misurare, attività da rendicontare: la multidimensionalità della performance*, in: CNEL (2009), p. 9-16.

Anselmi L. (a cura di) (1992), *L'azienda "comune" dopo la legge 142/90*, Maggioli, Rimini.

Apolloni A., *Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari*.

Aquino S., (2013) *Aziendalizzazione, nuova governance e performance delle Amministrazioni Pubbliche: un confronto internazionale*, in *Economia Aziendale Online*, n. 3-4/2012, Pavia.

Azzariti G., (2009) *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo*, *Democrazia e Diritto* n. 3-4.

Banchetti S., (2008) *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in "Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati.", Camera dei deputati, - Roma, vol. II.

Baroncelli S., (2001) *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, in Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo, a cura di S. Merlini, Torino, p. 8.

Bartole S., (2000) *La cittadinanza e l'identità europea*, in La Costituzione europea, Atti del XIV Convegno Annuale dell'AIC, Padova, pp. 445 ss.

Bettinelli E., (2013) *L'irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari (in un sistema politico precario)*, il Politico – Università di Pavia – Pavia.

Bevir M., (2002) *Una teoria decentrata della Governance*, in Stato e Mercato, n. 66 dicembre.

Bevir M., (2009) *La costruzione della Governance*, in Rivista italiana di Scienza Politica, anno XXXIX, n.3, dicembre.

Biondi F., *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli ai bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in Osservatorio sulle Fonti, fasc. 3/2012.

Borgonovi E. (1984), *La pubblica amministrazione come sistema di aziende composte pubbliche*, in Borgonovi E. (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano.

Borgonovi E. (1991), *Pubblico e privato: un problema di integrazione*, *Economia e management*, V. 18, N. 1.

Borgonovi E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

Borgonovi E. (2009), *Il contributo dei costi standard nel processo di miglioramento delle performance delle Amministrazioni Pubbliche*, in: CNEL (2009), p. 19-28.

Borgonovi E., Fattore G., Longo F. (2009), *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano.

Borgonovi E., Valotti G. (2009), *Riforme istituzionali e management: un'alleanza per il cambiamento*, *Azienda Pubblica*, V. 22, N. 3, p. 402-407.

Botti A., Vesci M., (2007) *Il processo di managerializzazione nella pubblica amministrazione centrale*, Aracne, Roma.

- Cartabia M. , (1995) *Cittadinanza europea*, in “Enc. giur.”, VI, Roma, pp. 1 ss..
- Ceccanti S., (2012) *Partiti e gruppi parlamentari nella XVII legislatura tra liquefazione e ristrutturazione*, in Quaderni Costituzionali, Roma.
- Ciancio A., (2007) *Partiti politici e gruppi Parlamentari nell’ordinamento europeo*, Saggio in Politica del Diritto / a. XXXVIII, n. 2,.
- Ciancio A., (2007), *Profili di organizzazione dei Consigli regionali: i gruppi consiliari*, Saggio in Politica del Diritto.
- Ciaurro G. F., *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in Studi per il XX anniversario dell’Assemblea costituente, Firenze, IV, p. 209 ss..
- Coltman, T., Devinney, T.M., Midgley, D.F., Veniak, S. (2008), “Formative versus reflective measurement models: Two applications of formative measurement”, *Journal of Business Research*, vol. 61, n. 12, pp. 1250-1262.
- Common, R. (1998). Convergence and transfer: a review of the globalisation of new public management. *International Journal of Public Sector Management*, 11(6), 440-450.
- Cozzoli V., (2002) *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale*, in Pubblicazioni del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”, Collana di quaderni, 25, Giuffrè, Milano.
- Curreri S., *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in Rassegna parlamentare, 2/1999, 273.
- Di Cesare R., (2007) *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari*, Quaderni costituzionali a. XXVII, n.1 Marzo.
- Dickmann R., (2012) *Note sulla nuova disciplina sul finanziamento dei partiti dei movimenti politici e dei gruppi parlamentari*.
- Drechsler, W. (2005). The Rise and Demise of the New Public Management. *Post-autistic economics review*, 33(2), Disponibile on line consultando il sito: <http://www.paecon.net/PAEReview/issue33/Drechsler33.htm>.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16.

Eccles R. (1991) *The Performance Measurement Manifesto*, The Harvard Business Review, V. 71, N.1, p.131-137.

Falcon G. e Padula C., (2008) *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, le Regioni, Rivista n. 2/2008.

Farneti F. (2004), *Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali. Le implicazioni di tipo manageriale*, Franco Angeli, Milano.

Farneti G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli, Torino.

Fattore, G., Dubois, H. F., & Lapenta, A. (2012). Measuring New Public Management and Governance in Political Debate. *Public Administration Review*, 72(2), 218-227.

Fontana F., (1999), *Il sistema organizzativo aziendale*, Franco Angeli, Milano.

Foti L., (2011) *Le modifiche nella composizione dei gruppi parlamentari della XVI legislatura*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Rivista n. 1/2011.

Gambale P., *L'organizzazione interna e le prerogative parlamentari nelle proposte di riforma dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*. Osservatorio sulle Fonti, fasc. n. 1/2009.

Gianfrancesco E., Lupo N., (2009) *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, collana del Centro Studi sul Parlamento 4, Roma.

Gori L., (2007) *I gruppi parlamentari: profili organizzativi. Le "forme di governo" dei gruppi parlamentari nell'età del passaggio alle coalizioni*, Saggio.

Gow, I. J., & Dufour, C. (2000). Is the new public management a paradigm? Does matter? *International Review of Administrative Sciences*, 66(4), 573-597.

Gruening, G. (1998). Origini e basi teoriche del New public management. *Azienda Pubblica*, 11(6), 669-691.

Gualmini E., (2001) *Le riforme amministrative in prospettiva comparativa*, in *Amministrare*, n. 1/2001.

Guidi G. (1982) *Il Parlamento europeo assemblea di gruppi (considerazioni critiche e di diritto comparato alla luce del nuovo regolamento parlamentare, in Dir.com. e degli scambi interni, p. 590.*

Guidi G., (1983) *I gruppi parlamentari del Parlamento europeo, Rimini.*

Hinna L. (2006), *La misurazione delle performance nelle amministrazioni pubbliche, in: Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006, p. 27-30.*

Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M. (2006), *Economia delle aziende pubbliche, McGraw- Hill, Milano.*

Hinna L., Monteduro F. (2010), *Misurazione, valutazione e trasparenza delle performance nella riforma Brunetta, Impresa & Stato, n. 88, p. 41-47.*

Hood, C. (1995). Contemporary Public Management: a new global paradigm? *Public Policy and Administration, 10(2), 101-117.*

Hood, C., & Dixon, R. (2015). What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints. *Governance, 28(3), 265-267.*

Hood, C., & Scott, C. (2000). *Regulating Government in a – Managerial- Age: towards a cross-national perspective.* Londra: Centre for Analysis of Risk and Regulation at the London School of Economics and Political Science.

Kaplan R. S. (2001), *Strategic performance measurement and management in non profit organizations, Non profit Management & Leadership, V. 11, N. 3, p. 353-370.*

Kaplan R.S., Norton D. P., (1992), *The balance scorecard: measures that drive performance, Harvard Business Review , V. 70, N. 1-2, p. 71-79.*

Kaplan R.S., Norton D.P., (1996), *Using the balanced scorecard as a strategic management system, Harvard Business Review, V. 74, N. 1-2, p. 75-85.*

Klijn, E. H. (2012). New Public Management and Governance: A Comparison. In D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance* (p. 201-214). Oxford: Oxford University Press.

Lippolis V., (1994) *La cittadinanza europea, Bologna, Passim.*

Lynn, L. E. (1998). The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy. *Public Administration Review, 58(3), 231-237.*

Marcon G., (2011) *L'evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l'interpretazione della riforma della contabilità*, in *Azienda Pubblica*, n.3/2011.

Mele R., Storlazzi A. (2006) *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova.

Mongol, K. (2011), *The Critical Review of New Public Management Model and its Criticism*. *Research Journal of Business Management*, 5(1), 35-43.

Mussari R. (1994), *Il management delle aziende pubbliche, profili teorici*, Cedam, Padova.

Mussari R. (2002), *Economia dell'azienda pubblica locale*, Cedam, Padova.

Mussari R. (2011), *Economia delle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano.

Negri G., *Profili del gruppo parlamentare nel secondo Novecento*, Giuffrè.

O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366.

Osborne, D. e T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.

Pérez-López, G., Prior, D., & Zafra-Gómez, J. L. (2015). Rethinking New Public Management Delivery Forms and Efficiency: Long-Term Effects in Spanish Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1157-1183.

Petta P., (1970) *gruppi parlamentari e partiti politici*, in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, p. 228 ss..

Pizzorusso A., (1969) *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa.

Pezzani F. (2003), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

Piccione D., (2012) *I gruppi parlamentari alla prova delle (auto)riforme regolamentari*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Rivista* n. 2/2012.

Piretti M. S., (1998) *La fabbrica del voto: come funzionano i sistemi elettorali*, Laterza, Roma-Bari.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2002). *La riforma del management pubblico*. Milano: Giuffrè.

Pozzoli S. (2001), *Il controllo direzionale negli enti locali. Dall'analisi dei costi alla balanced scorecard*, Franco Angeli, Milano.

Pozzoli S. (2007), *Quale riforma dei controlli negli enti locali*, in: *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, N. 1/2, p. 21-33.

Pozzoli S. (2009), *Monitoraggio e controllo*, in: CNEL (2009).

Rebora G. (1999), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento nelle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, Guerini e associati, Milano.

Rebora G., Meneguzzo M. (1992), *Strategia delle amministrazioni Pubbliche*, UTET, Torino.

Rescigno P., (1961) *L'attività di diritto dei gruppi parlamentari*", in *Giurisprudenza costituzionale*, p. 295 ss..

Resta D., (1983) *Saggi sui gruppi parlamentari*, Città di Castello (PG).

Rhodes, R. (1997), *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press.

Riccaboni A., Busco C., Bacci A., Del Medico G. (2008), *La balanced scorecard per l'attuazione delle strategie nelle pubbliche amministrazioni*, Knowità, Arezzo.

Rosa F., (2008) *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, Osservatorio sulle Fonti, fasc. n. 3/2008.

Sancino A., (2010) *L'attuazione del paradigma della public governance negli enti locali: implicazioni per il management*, in *Economia Aziendale Online*, n. 1/2010.

Savoie, D. (1995). What is Wrong with the New Public Management? *Canadian Public Administration*, 38(1), 112-121.

Tesauro A., (1967) *I gruppi parlamentari*, in *Rassegna di diritto pubblico*, p. 197 ss..

Vigevani G.E., (2000) *Il Parlamento europeo dopo Maastricht: i risultati di un recente studio*, in "Quad. cost.", pp. 706 ss.

Wiesel, F., & Modell, S. (2014). From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30(2), 175-205.