

Corso di Dottorato di ricerca in Scienze giuridiche, in  
convenzione con l'Università di Parma

Ciclo XXXV

Tesi dottorale in Diritto costituzionale

*Il conflitto di interessi nell'esercizio delle funzioni  
parlamentari*

Coordinatore del Corso di Dottorato

*Chiar.mo Prof. Luigi Foffani*

Tutor

*Chiar.mo Prof. Antonio D'Aloia*

Candidato

*Dott. Guglielmo Agolino*

2023

## INDICE

SINTESI .....	5
ABSTRACT .....	9
Premessa. INDIVIDUAZIONE DEL CAMPO DI INDAGINE: L'(AUTO)REGOLAZIONE DELLA DISCIPLINA ETICA DI DEPUTATI E SENATORI. I CODICI DI CONDOTTA ALLA PROVA DEL CONFLITTO DI INTERESSI NELL'ESERCIZIO DEL MANDATO PARLAMENTARE.....	13
CAPITOLO I - ETICA PUBBLICA E PARLAMENTO.....	18
1. L'Italia unita e il Parlamento del Regno.....	18
1.1 Il primo caso di conflitto d'interessi dell'Italia unita: i fatti riguardanti la società delle ferrovie meridionali.....	22
1.2 Segue. L'istituzione di una Commissione d'inchiesta per garantire il rispetto della "dignità della rappresentanza nazionale". I risultati dell'indagine. L'individuazione dei "mezzi atti, ove sia d'uopo, a dare soddisfazione alle esigenze della pubblica moralità" .....	26
2. L'etica pubblica costituzionale: il dovere di esercitare rettamente le funzioni parlamentari .....	35
2.1. La transizione dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana .....	35
2.2. L'art. 54, secondo comma, Cost. negli atti dell'Assemblea costituente: i lavori nelle sottocommissioni e nella Commissione dei Settantacinque. Il dibattito in Assemblea plenaria.....	36
2.3 La disciplina costituzionale dell'etica pubblica: spunti per una riscoperta dei doveri di "disciplina e onore" alla luce del contesto attuale .....	40
3. Conflitto di interessi e funzione parlamentare: strumenti di contrasto (preventivo) al fenomeno nella legislazione vigente. ....	43

3.1. Le limitazioni all'elettorato passivo. L'incandidabilità come clausola "indegnità morale" a ricoprire il mandato parlamentare .....	44
3.2. La regolamentazione del lobbying: esigenza indispensabile per la democrazia .....	50
CAPITOLO II - I CODICI SULLE CONDOTTE DEI PARLAMENTARI IN ITALIA .....	59
1. L'impiego dei codici di condotta nel recinto parlamentare. Sulla natura di tali strumenti. Ovvero quando il "diritto soffice" entra negli ordinamenti parlamentari. Oggetto e contenuto. Il conflitto di interessi: "sorvegliato" speciale. L'apparato sanzionatorio. La (vera) cartina al tornasole per valutare l'efficacia dei codici di condotta.....	59
2. L'(auto)regolamentazione delle condotte dei deputati: luci e ombre sull'esperienza della Camera. Indagine sui primi anni di attuazione del codice, in attesa di una (auspicabile) riforma (regolamentare) del sistema di valutazione delle condotte.....	68
3. Il recente codice sulle condotte dei senatori. Pregi (sulla collocazione nel sistema delle fonti) e difetti (sul contenuto e sull'apparato sanzionatorio). Un arretramento rispetto alla disciplina della Camera.....	88
4. Riflessioni per una (provvisoria) conclusione a partire dell'esperienza (disallineata) dei due rami del Parlamento italiano .....	92
CAPITOLO III - I CODICI DI CONDOTTA NEGLI ALTRI ORDINAMENTI .....	97
1. Analisi in chiave comparata dei codici di condotta. Una tendenza comune a molti ordinamenti parlamentari (monocamerale e bicamerale). Individuazione delle esperienze consultate (con riguardo alle sole Camere "basse") .....	97

2. Il codice di condotta del Parlamento europeo. Una (positiva, eppure insufficiente) regolamentazione. La riforma del sistema alla luce dell'indagine "Qatargate": le maglie diventano più strette .....	99
3. Stati Uniti. Il Code of Official Conduct della Camera dei Rappresentanti. Il fondamento costituzionale al potere di "sanzionare" i membri del Congresso. L'apparato di enforcement con sanzioni graduate in relazione alla gravità delle condotte .....	112
4. Gran Bretagna. Il Code of conduct della Camera dei Comuni. La (particolare) figura del Commissioner all'interno della prima esperienza europea di (auto)regolamentazione delle condotte .....	120
5. Francia. Il Code de déontologie des députés dell'Assemblea nazionale. La graduale regolamentazione delle condotte: da soft law a norma regolamentare. ....	123
6. Spagna. Il Código de Conducta del Parlamento spagnolo. Un'unica (ma debole) regolamentazione delle condotte dei parlamentari che evita il disallineamento della disciplina tra i due rami.....	127
Osservazioni conclusive. SPUNTI DI RIFLESSIONE DALL'ANALISI COMPARATA PER UNA PIÙ EFFICACE REGOLAMENTAZIONE ITALIANA DELLE CONDOTTE DI DEPUTATI E SENATORI .....	133
BIBLIOGRAFIA.....	139

## SINTESI

Il presente elaborato intende affrontare il tema del conflitto di interessi nell'esercizio delle funzioni parlamentari, individuando come campo di indagine l'autoregolazione delle condotte dei membri delle Assemblee legislative. In Italia, come è noto, la disciplina del conflitto di interessi è affidata alla l. n. 215/2004 che, tuttavia, si indirizza nei confronti dei soli titolari delle cariche di governo. Di talché, oggi i conflitti di interesse del singolo parlamentare, già immesso nell'esercizio delle sue funzioni, sono principalmente disciplinati dagli interventi di autoregolamentazione posti in essere dalle Camere.

Nel primo capitolo, dopo aver ricordato le vicende del primo caso di conflitto di interessi nell'esercizio delle funzioni parlamentari della storia del Regno d'Italia, vengono analizzate le coordinate essenziali dell'etica pubblica costituzionale tracciate, nella transizione dalla monarchia alla Repubblica, dalla Costituzione italiana. In particolare, l'attenzione si concentra sull'articolo 54, secondo comma della Carta e sul relativo richiamo, per i cittadini a cui sono affidate le funzioni pubbliche, all'adempimento dei doveri di "*disciplina e onore*" nell'esercizio di tali funzioni. In questa prospettiva, vengono anche analizzate le ipotesi delle limitazioni dell'elettorato passivo come strumento di tutela dell'etica pubblica costituzionale, con particolare riferimento all'istituto dell'incandidabilità come clausola di "indegnità morale". Sempre nella

medesima direzione, viene dato risalto all'importanza di addivenire in tempi rapidi ad una regolazione dell'attività di *lobbying*, ripercorrendo le tappe delle (mancate) approvazioni. L'Italia, infatti, permane tra i pochissimi Paesi a non essere dotato di una legislazione in merito, alimentando, anche così, le possibilità che un non corretto esercizio della rappresentanza di interessi possa favorire l'insorgere di fenomeni corruttivi e l'esercizio deterioro della funzione parlamentare.

Nel secondo capitolo, dopo aver inquadrato lo strumento dei codici di condotta, vengono analizzati i testi dei relativi codici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Entrambe, infatti, sono intervenute, seppur in tempi e con modalità differenti, introducendo specifiche discipline. Vengono individuate le principali direttrici di tali interventi, con particolare riferimento anche alla tipologia di fonte adottata e all'apparato di enforcement predisposto, considerate quali strumenti essenziali per valutarne la loro l'efficacia. Dopo averne tracciato il "percorso" si affrontano le possibili vie di riforma, anche alla luce degli sviluppi più recenti.

Nel terzo capitolo vengono analizzati, in chiave comparata, i codici di condotta di altri ordinamenti. Si prenderanno in esame le esperienze del Parlamento europeo e di Stati Uniti, Regno Unito, Francia e Spagna. La rassegna di tali esperienze tenta di fornire un quadro più generale sugli strumenti dei codici di condotta, che si inserisce all'interno di una tendenza autoregolatoria consolidata e comune a molte Assemblee parlamentari.

Nelle osservazioni conclusive, a partire da quanto emerso dall'esame delle esperienze di altri ordinamenti, si intende proporre alcuni spunti di riflessione per una regolamentazione più efficace delle condotte dei deputati e senatori in Italia.





## **ABSTRACT**

This paper seeks to address the issue of conflict of interest in the exercise of parliamentary functions, identifying as its field of investigation the self-regulation of the conduct of members of legislative assemblies. In Italy, as is well known, the regulation of conflicts of interest is entrusted to Law No. 215/2004, which, however, only addresses the holders of government offices. As a result, today the conflicts of interest of individual Members of Parliament, already in the exercise of their functions, are mainly regulated by the self-regulatory measures put in place by the Chambers.

In the first chapter, after recalling the events of the first case of conflict of interest in the exercise of parliamentary functions in the history of the Kingdom of Italy, the essential coordinates of constitutional public ethics traced, in the transition from monarchy to Republic, by the Italian Constitution are analysed. In particular, the focus is on the second paragraph of Article 54 of the Charter and its call for citizens entrusted with public functions to fulfil the duties of 'discipline and honour' in the exercise of these functions. In this perspective, the hypotheses of the limitations of the passive electorate as an instrument of protection of constitutional public ethics are also analysed, with particular reference to the institute of incandidability as a 'moral unworthiness' clause. In the

same vein, emphasis is placed on the importance of reaching a rapid regulation of lobbying activities, retracing the stages of the (failed) approvals. Italy, in fact, remains among the very few countries not to be equipped with legislation on the subject, feeding, even in this way, the possibilities that an incorrect exercise of the representation of interests could favour the emergence of corrupt phenomena and the detrimental exercise of the parliamentary function.

In the second chapter, after framing the instrument of codes of conduct, the texts of the relevant codes of the Chamber of Deputies and the Senate of the Republic are analysed. Both, in fact, intervened, albeit at different times and in different ways, introducing specific disciplines. The main guidelines of these interventions are identified, with particular reference also to the type of source adopted and the enforcement apparatus set up, considered as essential tools to assess their effectiveness. After tracing their 'path', possible avenues for reform are addressed, also in the light of the most recent developments.

In the third chapter, codes of conduct in other jurisdictions are analysed from a comparative perspective. The experiences of the European Parliament and the United States, the United Kingdom, France and Spain will be examined. The review of these experiences attempts to provide a more general picture of the instruments of codes of conduct, which is part of a well-established self-regulatory trend common to many parliamentary assemblies.

In the concluding remarks, starting from what has emerged from the examination of the experiences of other legal systems, the intention is to

propose some points for reflection for a more effective regulation of the conduct of deputies and senators in Italy



## **Premessa**

### **INDIVIDUAZIONE DEL CAMPO DI INDAGINE: L'(AUTO)REGOLAZIONE DELLA DISCIPLINA ETICA DI DEPUTATI E SENATORI. I CODICI DI CONDOTTA ALLA PROVA DEL CONFLITTO DI INTERESSI NELL'ESERCIZIO DEL MANDATO PARLAMENTARE**

Circa un secolo fa, Benedetto Croce, interrogandosi sul significato profondo del concetto di onestà politica, giungeva alla conclusione secondo cui esso “*non è altro che la capacità politica*”<sup>1</sup>. Come è noto, nella sua opera, *Etica e Politica*, il filosofo osservava che, come quando si tratti di curare i propri malanni si cerchi un medico abile, onesto o disonesto che sia, allora anche “*nelle cose della politica*” non a uomini onesti, ma a politici competenti dovrebbe ricorrersi ove occorra selezionare a chi affidare le gestione della cosa pubblica.

Egli discerneva la necessità di separare le qualità politiche dalle “*pecche*” che un uomo politico possa eventualmente avere, quando queste concernessero “*altre sfere di attività*”. Poneva sullo stesso piano il politico “*uomo vizioso, cattivo marito, cattivo padre, e simil*” con il poeta “*giocatore e dissoluto e adultero*”. Come per il secondo, si condannerà il suo stile di vita, semmai, ma non certamente la poesia; allo stesso modo per il politico si condannerà la sua attitudine nella vita privata, senza che

<sup>1</sup> B. CROCE, *Etica e politica*, Bari, Laterza, 1967. Tutte le citazioni al suo pensiero indicate in questa premessa sono riferite alla medesima opera.

questa possa intaccare il giudizio rispetto al merito della sua attività politica.

Croce, tuttavia, al netto di letture semplicistiche del suo pensiero, non ignorava il tema del politico disonesto che egli identificava in quello che, soggiacendo ai suoi *“cattivi istinti”*, sviasse l’esercizio delle proprie funzioni determinando la produzione di *“cattiva politica”*. In altre parole, dunque, il filosofo faceva coincidere il politico disonesto, non esclusivamente, come si vuole fare intendere quando lo si interpella, con quello incapace e basta, ma altresì con quello che, per effetto di interessi privati (i *“cattivi istinti”*), producesse ricadute negative sull’esercizio del suo mandato e, conseguentemente, sulla collettività. Per ciò solo, dunque, il politico si sarebbe mostrato dotato di *“incapacità politica”*, a prescindere da *“qualunque lontano motivo”*, virtuoso o vizioso, tale incapacità sia stata prodotta, e in qualunque forma essa si sia presentata.

Si è inteso richiamare il pensiero crociano per evidenziare come, anche nella sua lettura, spesso indicata come quella più *“disinteressata”* rispetto alle vicende relative alla sfera privata dei titolari di cariche politiche, non fosse estraneo il tema dell’onestà, certamente declinata secondo le coordinate che sommariamente si sono accennate.

In questa prospettiva, dunque, è ben possibile ragionare, anche a partire dalla lettura crociana, attorno all’esigenza, sempre più avvertita, di non lasciare intonso lo spazio relativo alle regole dell’onestà dei titolari di cariche politiche, nell’esercizio delle loro funzioni. In controluce si cela, invero nemmeno più di tanto, l’esigenza che l’adempimento delle funzioni

pubbliche si svolga nell'interesse esclusivo della Repubblica. Il che, come è intuibile, richiede l'assenza di interessi privati, o che questi, ove presenti, non entrino in conflitto con quelli generali.

Si tratta, così, di orientare chi si muove all'interno dello spazio della decisione politica al rispetto di un'etica pubblica costituzionale. In questo modo, dunque, etica e politica sono chiamate a incontrarsi e, nella prospettiva costituzionale, tale eniadi richiede l'adempimento di un dovere di onestà, a quanti è affidato l'esercizio di un mandato pubblico, che si qualifica nell'adempimento con "*disciplina e onore*" delle funzioni ad essi attribuite, a cui si accompagna, nei casi previsti dalla legge, anche la necessità di osservare giuramento (art. 54, secondo comma, Cost.), quale forma alta di impegno solenne all'esclusivo servizio della Repubblica<sup>2</sup>.

La Costituzione, dunque, contiene chiaramente le coordinate minime, essenziali, di quell'etica pubblica, costituzionale, richiesta a chi "*rappresenta la Nazione*" (art. 67 Cost.)<sup>3</sup> o, se si vuole, generalizzando, a quanti si trovino "*al servizio esclusivo della Nazione*" (art. 98, primo comma, Cost.)<sup>4</sup>.

Eppure, come è evidente, affianco ad essa è richiesta la presenza di contesti normativi, e non, idonei a inverare i valori di correttezza, trasparenza, lealtà, probità racchiusi nel concetto di etica pubblica

<sup>2</sup> P. GROSSI, *Giuramento (dir. cost.)*, in *Enc. del dir.*, vol. XIX, 1970.

<sup>3</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991.

<sup>4</sup> A. SAITTA, *Art. 54*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, Utet, 2006; F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (A cura di), *Al Servizio della Nazione*, FrancoAngeli, 2009.

costituzionale. Si tratta, pertanto, di un tema che presenta, per rimanere solo all'interno della riflessione giuridica, molteplici, e appartenenti a materie diverse, strumenti di contrasto a fenomeni lesivi di tale principio.

Il diffuso fenomeno della corruzione, l'esistenza di interessi particolari talvolta inconciliabili con quelli collettivi, la presenza di condotte in grado di minacciare la legalità o il buon andamento del governo pubblico hanno ispirato una produzione normativa, per l'appunto interdisciplinare, volta ad arginare le minacce ai principi costituzionali in gioco<sup>5</sup>. Così, le democrazie contemporanee si sono dotate di legislazioni penali in tal senso; di discipline volte a contrastare, su vari livelli, i conflitti di interesse; di regolamentazione del fenomeno della rappresentanza di interessi; di discipline elettorali volte a censurare l'abuso di "*posizione dominante*" (e di conflitto di interesse) di taluni soggetti, limitandone l'elettorato passivo, e, *last but not least*, di codici deontologici per le condotte dei parlamentari.

A quest'ultimo strumento si è deciso di dedicare l'indagine del presente lavoro, trattandosi, appunto, di un rimedio che interviene quando il conflitto di interessi riguardi il parlamentare che si trovi già nell'esercizio delle sue funzioni.

L'esame, dunque, si concentrerà sulla "disciplina" relativa alle ipotesi di conflitto di interesse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, vale a dire sulle disposizioni vigenti a cui è affidato il ruolo contrastare,

<sup>5</sup> Sui tentativi compiuti in Italia, rinvia a N. PARISI, G. L. PODESTÀ, D. RINOLDI (a cura di), *Prevenire la corruzione. Questioni e modelli emergenti tra diritto, etica ed economia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; E. GULIZZI, *Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*, Napoli, Edizioni Scientifiche italiane, 2020; V. M. DONINI, *Prevenzione della corruzione. Strategie, sfide, obiettivi*, Roma, Carocci, 2022.



ove sorgano, ipotesi di conflitti tra l'interesse privato del singolo parlamentare e quello legato all'adempimento del suo mandato.

Come è noto, la disciplina del conflitto di interessi, in Italia, trova una specifica fonte nella l. 215/2004 che, come recita il titolo stesso della legge, è destinata ai soli titolari delle cariche di governo<sup>6</sup>. Nulla dispone circa i titolari del mandato parlamentare. Di talché, oggi le vicende relative al conflitto di interesse del singolo parlamentare, già immesso nell'esercizio delle sue funzioni, sono principalmente contenute negli interventi di autoregolamentazione posti in essere dalle Camere.

Entrambe sono intervenute, seppur in tempi e con modalità differenti, con l'adozione di specifici codici di condotta. L'iniziativa, come si vedrà, è stata assunta solo parzialmente *motu proprio*, e comunque sempre sotto l'impulso di agenti esterni (es. il GRECO) che, pur non incidendo (come è ovvio) sull'autodeterminazione di entrambi i rami del Parlamento, hanno fornito una decisiva spinta al loro operato.

L'(auto)regolamentazione delle condotte, peraltro, si inserisce all'interno di una tendenza comune a numerose Assemblee parlamentari di ordinamenti europei e non solo. In questa prospettiva, dunque, la rassegna di tali esperienze proverà a fornire un quadro più chiaro, anche in relazione all'efficacia di tali strumenti di *soft law* dinanzi all'esigenza di condotte conformi al rispetto dell'etica pubblica.

<sup>6</sup> Per una ampia trattazione del tema, si rinvia, soprattutto a A. SCIORTINO, *Il conflitto di interessi e cariche di governo. Profili evolutivi delle ineleggibilità e delle incompatibilità*, Torino, Giappichelli, 1999; A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, Torino, Giappichelli, 2003; C. MARCHETTA, *La legislazione italiana sul conflitto di interessi*, Milano, Giuffrè, 2013.

# CAPITOLO I

## ETICA PUBBLICA E PARLAMENTO

SOMMARIO: 1. L'Italia unita e il Parlamento del Regno. – 1.1. Il primo caso di conflitto d'interessi dell'Italia unita: i fatti riguardanti la società delle ferrovie meridionali. – 1.2. Segue. L'istituzione di una Commissione d'inchiesta per garantire il rispetto della “*dignità della rappresentanza nazionale*”. I risultati dell'indagine. L'individuazione dei “*mezzi atti, ove sia d'uopo, a dare soddisfazione alle esigenze della pubblica moralità*” – 2. L'etica pubblica costituzionale: il dovere di esercitare rettamente le funzioni parlamentari. – 2.1. La transizione dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana. – 2.2. L'art. 54 negli atti dell'Assemblea costituente: i lavori nelle sottocommissioni e nella Commissione dei Settantacinque. Il dibattito in Assemblea plenaria. – 2.3. La disciplina costituzionale dell'etica pubblica: spunti per una rilettura dei doveri di “*disciplina e onore*” alla luce del contesto attuale. – 3. Conflitto di interessi e funzione parlamentare: strumenti di contrasto (preventivo) al fenomeno nella legislazione vigente. – 3.1. Le limitazioni dell'elettorato passivo. L'incandidabilità come clausola di “*indegnità morale*” a ricoprire il mandato parlamentare – 3.2. La regolamentazione del lobbying: esigenza indispensabile per la democrazia. – 3.3. La disciplina del conflitto di interessi nella legislazione italiana (cenni). L'assenza di attenzione alla figura del parlamentare (non titolare di cariche di governo)

### **1. L'Italia unita e il Parlamento del Regno**

L’VIII Legislatura del Regno, a seguito delle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati tenutesi tra il 27 gennaio e il 3 febbraio 1861<sup>7</sup>, si aprì il successivo 18 febbraio. In tale occasione si celebrò la seduta reale di inaugurazione della sessione di quell’anno. Vittorio Emanuele II diede lettura di un appassionato discorso dinanzi alle Camere riunite, alla presenza di tutti i rappresentanti delle province del nuovo Regno<sup>8</sup>.

Nelle settimane precedenti, presso la Camera alta, si era proceduto a un’ampia “*informata*”<sup>9</sup> di senatori liberali, che fece salire a 211 il numero dei componenti del nascente Senato del Regno d’Italia. Il nuovo Parlamento<sup>10</sup>, che tra il 26 febbraio e il 16 marzo 1861 avrebbe deliberato

<sup>7</sup> “*Gli elettori chiamati alle urne erano 418.696, pari all’1,90% della popolazione residente (poco più di 22 milioni). L’elettorato era costituito dai sudditi maschi del Regno d’Italia di almeno 25 anni che sapevano leggere e scrivere e pagavano un censo annuo di imposte dirette di almeno 40 lire. Votarono solo in 329.583, cioè il 57,20% degli aventi diritto*” G. GIOVANETTI, M. PACELLI, *Interno Montecitorio. I luoghi, l’istituzione, le persone*, Torino, Giappichelli, 2020, 30.

<sup>8</sup> Il Re, nel suo intervento, faceva anche appello al ruolo di responsabilità che il Parlamento avrebbe avuto nella organizzazione del nuovo Stato: “*A voi si appartiene il darle istituti comuni e stabile assetto. Nello attribuire le maggiori libertà amministrative a popoli che ebbero consuetudini ed ordini diversi veglierete perché l’unità politica, sospiro di tanti secoli, non possa mai essere menomata*”. A.P. CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta reale di inaugurazione della sessione del 1861*, 18 febbraio 1861, reperibile sul portale storico della Camera dei deputati. Secondo la descrizione che ne fanno A. LEPRE, C. PETRACCONE, *Storia d’Italia dall’unità a oggi*, Bologna, Mulino, 2008, 9 “*L’atmosfera era certamente diversa da quella in cui, poco più di due anni prima, in un’occasione simile, ma davanti al parlamento del Regno di Sardegna, egli aveva pronunciato la frase famosa che aveva avviato il processo di cui allora si stava celebrando la felice conclusione*”.

<sup>9</sup> Per una descrizione su tale strumento si rinvia a R. FERRARI ZUMBINI, G. STOLFI, L. CARNIMEO, *Senato Segreto*, Macerata, EUM edizioni, 2021, in particolare 87 ss., 105 ss.; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 12 e ss. In una anche in prospettiva storico-costituzionale, che mette in luce anche le critiche mosse alla Camera alta, si veda C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d’Italia 1848/1994*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 76 ss.

<sup>10</sup> In verità, pur trattandosi del primo Parlamento del Regno d’Italia, questo mantenne la numerazione ordinale del Regno di Sardegna. Secondo G. GIOVANETTI, M. PACELLI, *cit.*, 31 “*Mazzini e i suoi seguaci chiedevano che il Parlamento eletto da tutti gli italiani (Roma esclusa) funzionasse in pratica da costituente, dove si sarebbe dovuto rinnovare il patto tra sovrano e popolo: occorreva, perciò, azzerare la numerazione delle legislature e scrivere una nuova Costituzione*”. Di diverso avviso, come notano gli A., invece, fu Cavour il quale “*sostenne che quella fase era superata, perché il popolo aveva già espresso*

l'unità e il titolo di Re d'Italia per “*Vittorio Emanuele II e i suoi successori*”, era “*l'espressione di chi, in quei tumultuosi anni era stato protagonista dell'unificazione nazionale*”<sup>11</sup>. Eppure, secondo la sferzante critica fattane da Ferdinando Petruccelli della Gattina, padre del filone letterario del romanzo parlamentare<sup>12</sup>, si trattava di un Parlamento in cui “*vi è di tutto – il popolo eccetto*”<sup>13</sup>.

In un'Italia, “*libera ed unita quasi tutta*”<sup>14</sup>, alla classe dirigente moderata e liberale, spettava, sotto la guida di Cavour (che da lì a poco sarebbe scomparso), il compito di costruire l'apparato di una “*giovane nazione intenta a fissare i propri destini*”<sup>15</sup>.

*attraverso i plebisciti la volontà di affidarsi alla dinastia Savoia, senza chiedere nessun patto*”. Il tema della numerazione valse, allora, anche per il titolo di Vittorio Emanuele che, appunto, continuò a chiamarsi *secondo* anche dopo essere diventato primo Re d'Italia. A questo proposito deve notarsi come la contrapposizione tra il “nuovo”, cioè una nuova realtà rispetto alle entità statali ad esso precedenti (Anzillotti), e la “tradizione”, cioè la tesi della continuità statale tra monarchia subalpina e italiana (Romano), occupò parte del dibattito giuridico-dottrinale successivo all'unità d'Italia. In una posizione intermedia si collocava il pensiero di Orlando che “*fondandosi più sulla valutazione dell'ambiente politico del tempo che sulla considerazione di formule astrette, dichiara nuovo l'ordinamento posto in essere nel 1861*”. La citazione è contenuta in C. GHISALBERTI, *cit.*, 102, alla cui opera si rinvia per una descrizione approfondita del dibattito in menzione.

<sup>11</sup> G. GIOVANETTI, M. PACELLI, *cit.*, 32.

<sup>12</sup> Sul genere del romanzo parlamentare, si veda L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè editore, 2013, 16 ss.

<sup>13</sup> “*Non si dirà per certo giammai che il nostro è un Parlamento democratico!*” F. PETRUCCELLI DELLA GATTINA, *I Moribondi di Palazzo Carignano*, 1862, ora Milano, Mursia, 2011. L'A., addiveniva a tale considerazione, in ragione della composizione della nuova Camera, dacché su 438 deputati, vi erano “*2 principi; 3 duchi; 29 conti; 23 marchesi; 26 baroni; 50 commendatori o gran croci...*” la citazione è contenuta ora anche in G. A. STELLA, *I misteri di via dell'Amorino*, Milano, Rizzoli, 2012, 36-37.

<sup>14</sup> Con queste parole, in apertura del suo discorso alle Camere riunite, il Re Vittorio Emanuele II aveva esordito in Parlamento il 18 febbraio 1861, nella seduta di inaugurazione della sessione del 1861. Tuttavia, come è stato notato, “*L'Italia era uno stato unitario, con capitale Torino, ma al suo completamento mancava tutto il Veneto (il confine con l'Austria correva lungo il lago di Garda e il fiume Mincio) e il Lazio con Roma*”. Secondo G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Storia contemporanea. L'Ottocento*, Laterza, Roma-Bari, 2022, 167.

<sup>15</sup> Così il deputato MORDINI nell'ambito della discussione relativa alla proposta da egli avanzata nella seduta del 21 maggio 1864 per l'istituzione di una Commissione

La nazione era così giovane che, come è noto, all'indomani dell'unità d'Italia circa l'80% della popolazione era analfabeta. Tra la popolazione alfabeta, l'italiano non era ancora la lingua madre; basti pensare che lo stesso Vittorio Emanuele II *“parlava in piemontese anche quando si rivolgeva ai ministri, e si trovava più a suo agio con il francese che con la lingua italiana”*<sup>16</sup>.

In questo contesto<sup>17</sup>, segnato inevitabilmente dalla volontà di dar corso alla costruzione delle infrastrutture del nascente Regno<sup>18</sup>, si

d'inchiesta *“sopra alcuni fatti riguardanti la società delle ferrovie meridionali”*, di cui si dirà poco oltre. Si veda A. P., CAMERA DEI DEPUTATI, *Tornata del 21 maggio 1864*, in *Sessione del 1863-64*, 4543. Sul problema della costruzione di un apparato statale e sul ruolo giocato dal liberalismo moderato si rinvia alle considerazioni di C. GHISALBERTI, *cit.*, 105 ss. Non può essere trattato in questa sede, ma è noto il dibattito che coinvolse la classe dirigente del nuovo Regno circa la “forma” da dare al nuovo Stato: se cioè orientarsi verso uno Stato che attuasse il decentramento amministrativo o il federalismo, secondo l'impostazione di Carlo Cattaneo e Giuseppe Ferrari, oppure se far prevalere gli interessi dell'unità e del centralismo, ipotesi della quale si convinse Cavour, prima di spirare, anche grazie all'influenza che su di lui ebbe il carteggio col Farini, in quel tempo inviato presso i nuovi territori meridionali del Regno. Su questo aspetto, si rinvia alla accurata ricostruzione fatta da C. Petraccone in A. LEPRE, C. PETRACCONE, *Storia d'Italia dall'unità a oggi*, Bologna, Mulino, 2008, X ss

<sup>16</sup> A. LEPRE, C. PETRACCONE, *cit.*, 31. Secondo G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *cit.*, 256 *“solo il 10% degli italiani era da considerare ‘italofono’, ossia parlava la lingua italiana, mentre tutti gli altri comunicavano attraverso i dialetti”*.

<sup>17</sup> I primi anni del Regno, inoltre, furono accompagnati dalla necessità di garantire l'ordine sociale e finanziario. Esplose presto il problema del Mezzogiorno, a cui si aggiunse fino al 1865 quello del brigantaggio. Quanto alle necessità di ordine economico, si dovette ricorrere sin da subito ad un importante prestito di cinquecento milioni per affrontare le necessità del Regno. Per una panoramica sul tema dall'Unità d'Italia a oggi, si rinvia a *Appendice. La questione meridionale*, in F. DELLA PERUTA, G. CHITTOLENI, C. CAPRA, *Dall'Europa al mondo*, vol II, Le Monnier, 480 ss.

<sup>18</sup> O, se si vuole, segnato da quella *“smania che agita l'Italia per le pubbliche costruzioni”*, per utilizzare le parole del deputato MORDINI nell'ambito della discussione sulle ferrovie meridionali citata, A. P., *Tornata del 21 maggio 1864*, *cit.*, 4543. Una *“smania”*, nondimeno, giustificata dal deputato poiché *“Dovunque sia un faro, un porto, un canale, una strada rotabile, una strada ferrata, là è pure un principio fecondo di prosperità materiale, come di progresso civile e morale, perocché queste forze stiano fra loro in termini di vicendevole incessante propulsione. Dovunque i fari, i porti, i canali, le strade rotabili, le strade ferrate si moltiplicano, s'incontrano, s'intrecciano, si può sicuramente dire che la civiltà corre veloce, versando sui popoli i beni della ricchezza, della forza, dell'indipendenza, della libertà e della unità stessa, sì, dell'unità”*. A. P., *ivi*, 4543.

inseriscono i fatti della società delle ferrovie meridionali, il “*primo caso di conflitto di interessi della storia d’Italia*”<sup>19</sup>.

### **1.1 Il primo caso di conflitto d’interessi dell’Italia unita: i fatti riguardanti la società delle ferrovie meridionali.**

La “*smania di pubbliche costruzioni*” aveva suscitato “*una febbre di guadagni smodati, e fortificato sempre più il culto della speculazione*”<sup>20</sup>. Fu da queste premesse che nacque il primo “*scandalo politico-affaristico dell’Italia unita*”<sup>21</sup>. Esso scosse l’opinione pubblica, anche per la diffusione che la vicenda ebbe grazie alla stampa<sup>22</sup>, che ne amplificò l’eco suscitando, come si dirà, l’iniziativa della Camera dei deputati<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> *Ibid.*, cit., 38.

<sup>20</sup> Era il forte j’accuse lanciato dal deputato MORDINI, A. P., *Tornata del 21 maggio 1864*, cit., 4543. “*L’Italia, come altri paesi, è stata invasa essa pure da questa peste. Urge il provvedere. (Segni di attenzione) Se non giungiamo a compiere e presto l’arginatura, avremo lo straripamento della corruzione. E notate, o signori, che, se la corruzione cresce e si dilata per dieci, l’immaginazione popolare, la quale da prima sta incredula e sorpresa, e poi si mostra anche troppo credula ed atterrita, la esagera fino a cinquanta. I nomi più illibati sono fatti segno al sospetto. Non resta riputazione intatta*”.

<sup>21</sup> *Ibid.*, cit., 37

<sup>22</sup> “*Voci sinistre, insistenti, ripetute e divulgate dalla stampa*”, come ebbe a dire il deputato PIROLI nel corso seduta del 15 luglio 1864. Si veda A. P., CAMERA DEI DEPUTATI, *Tornata del 15 luglio 1864*, in *Sessione del 1863-64*, 6305.

<sup>23</sup> Vale la pena sottolineare, tuttavia, come almeno fino alla XII legislatura le sedute della Camera dei deputati non si caratterizzarono per un’ampia partecipazione ai lavori parlamentari. P. POMBENI, *Governo e Parlamento*, in AA.VV., *L’unificazione italiana*, Roma, 2011. Tra le cause di questo assenteismo influirono le difficoltà di comunicazione, l’età avanzata dei deputati e le spese di viaggio, a completo carico dei deputati. A questo, deve aggiungersi un ulteriore elemento, non secondario: come notato da G. GIOVANETTI, M. PACELLI, cit., 32 “*molti consideravano l’elezione alla Camera o la nomina al Senato più una onorificenza che una carica politica*”, con ciò finendo per non dare troppo peso alla partecipazione ai lavori della Camera.

Nel giugno del 1862 la “*Società delle ferrovie meridionali*” aveva ottenuto, grazie al voto favorevole della Camera, la concessione per la costruzione e l’esercizio delle strade ferrate nel Sud del Regno. Presto si era scoperto che, nel novembre di quell’anno, l’Assemblea dei soci delle ferrovie meridionali aveva eletto come membri del Consiglio di amministrazione ben quattordici parlamentari in carica. Si trattava dei medesimi deputati che, solo pochi mesi prima, avevano espresso alla Camera il loro voto favorevole alla concessione.

Tra questi, in particolare, il banchiere Pietro Bastogi, Presidente della società, e il deputato Guido Susani, segretario generale di questa, furono oggetto di accuse di corruzione e conflitto di interessi<sup>24</sup>. Per comprendere meglio il quadro all’interno del quale si muovevano tali accuse, bisogna ripercorrere per cenni la vicenda dal principio.

In effetti, la costruzione delle strade ferrate meridionali, prima di essere assegnata alla società delle ferrovie meridionali, era stata affidata, mediante la sottoscrizione di una apposita convenzione, alle case Rothschild e Talabot di Parigi<sup>25</sup>. Lo stesso Depretis, al tempo Ministro per

<sup>24</sup> In verità, poi, ad un certo punto esse “*non riguardavano soltanto fatti personali al deputato Bastogi e al deputato Susani, ma si allargavano a più generali accuse contro altri deputati, e, nella loro indeterminatezza, acquistavano per avventura un carattere di maggiore gravità*” in A. P., CAMERA DEI DEPUTATI, Tornata del 15 luglio 1864, cit., 6305.

<sup>25</sup> “*Succeduto al Peruzzi nel Ministero dei lavori pubblici l’onorevole Depretis, questi non ommise alla sua volta di fare appello a capitalisti italiani e di eccitarli ad assumere quella grande impresa, ma inutilmente. Vennero quindi aperte le trattative colla casa Rothschild, che condussero alla convenzione sottoscritta nel dì 15 giugno 1862, e presentata al Parlamento nel giorno seguente*” A. P., CAMERA DEI DEPUTATI, Tornata del 15 luglio 1864, in *Sessione del 1863-64*, 6305.

i lavori pubblici, ne aveva fatto annuncio alla Camera durante la seduta del 16 giugno 1862<sup>26</sup>.

Nelle settimane successive, tuttavia, tale convenzione era stata giudicata “*onerosissima*”<sup>27</sup> per lo Stato. Così, allo scopo di “*studiare se si potessero ottenere offerte e condizioni migliori*”<sup>28</sup> il 1° luglio la Camera nominò all'uopo una Commissione, della quale faceva parte anche il deputato Guido Susani<sup>29</sup>.

Egli ebbe un ruolo decisivo (“*una ingerenza diretta e attiva*”<sup>30</sup>) nella vicenda che portò alla revoca della concessione sottoscritta coi Rothschild-Talabot e alla assegnazione della commessa alla società delle ferrovie meridionali<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> “*Siccome poi il Ministero aveva annunziato che aveva aperte trattative con una grande casa bancaria e che aveva fondamento di credere che queste trattative sarebbero state coronate da una conclusione, così io non credo di poter fare miglior risposta all'onorevole Cado- lini, se non annunziando alla Camera che ho l'onore di deporre sul banco della Presidenza, la convenzione conchiusa coi signori Rothschild e Talabot, per la concessione delle strade ferrate nell'Italia meridionale ed in altre provincie dell'Italia superiore*” A. P., CAMERA DEI DEPUTATI, Tornata del 16 luglio 1862, in *Sessione del 1861-62*, 2461.

<sup>27</sup> A. P., CAMERA DEI DEPUTATI, Tornata del 15 luglio 1864, in *Sessione del 1863-64*, 6305. La vicenda è riportata anche in I. STOLZI, *Le inchieste parlamentari. Un profilo storico-giuridico (Italia 1861-1900)*, Milano, Giuffrè editore, 2015, 225, nt. 64.

<sup>28</sup> A. P., Tornata del 15 luglio 1864, *cit.*, 6305.

<sup>29</sup> Con il ruolo di segretario della Commissione stessa. “*I commissari eletti furono i deputati Nisco, Bonghi, Trezzi, De Luca, Leardi, Susani, Tonelli, Guerrieri e Grattoni. Nel giornale ufficiale del 1° luglio fu annunziata la nomina della Commissione, la quale elesse a suo presidente il deputato Trezzi ed a segretario il deputato Susani*”. A. P., Tornata del 15 luglio 1864, *cit.*, 6305

<sup>30</sup> “*in una sfera di interessi ben diversa da una cooperazione officiosa con consigli meramente tecnici, ingerenza incompatibile colla posizione sua personale nella Commissione parlamentare e alla vigilia della discussione sulla proposta Bastogi*”. A. P., Tornata del 15 luglio 1864, *cit.* 6313.

<sup>31</sup> “*Dalle stesse dichiarazioni fatte dal deputato Susani davanti alla Commissione d'inchiesta, risulta che anche l'opinione sua personale era apertamente avversa al progetto ministeriale, ed anzi durante le trattative tra il Governo ed il Rothschild il deputato Susani, al quale pareva che l'accordare ad una società francese che già possedeva la rete della ferrovia dell'Italia centrale, ed alla quale si voleva pur cedere la ferrovia da Voghera a Piacenza, fosse e politicamente ed economicamente gravissimo errore, si era recato a Parigi a conferire con uno dei più rinomati ingegneri, ed aveva scritto*



Susani suggerì a Bastogi, mentre si stavano ancora svolgendo i lavori della Commissione di cui era segretario, di “*farsi capo di una società italiana (di cui, pochi mesi avanti, sarebbe diventato segretario generale) e di domandare la concessione delle ferrovie meridionali*”<sup>32</sup>. Si fece, poi, intermediario (“*col mezzo del deputato Susani*”<sup>33</sup>), quale mandatario del Bastogi, presso il signor Weill-Schott per l’acquisto da parte di questo di 1200 azioni della società delle ferrovie meridionali.

Chi più di tutti ne ebbe un gran guadagno<sup>34</sup>, come ovvio, fu comunque il deputato Pietro Bastogi. Egli, fino a pochi mesi prima Ministro delle finanze, aveva potuto godere, oltre che del sostegno della Cassa di commercio e industrie guidata da Domenico Balduino, del rapporto personale con molti deputati che, infatti, lo solleccitarono (“*lo eccitavano ed animavano*”<sup>35</sup>) ad intraprendere questa iniziativa.

Tra le ragioni che spinsero Pietro Bastogi all’impresa, oltre alla prospettiva di lauti guadagni, anche la convinzione, radicata e diffusa nella classe politica della Destra, che fosse un errore lasciare al “capitale francese” la costruzione delle strade ferrate del nuovo Regno.

*ad autorevole personaggio a Londra allo scopo di trovar mezzo che altri venisse in concorrenza al Rothschild e la concessione non cadesse nelle mani di questo*. A. P., Tornata del 15 luglio 1864, cit., 6305

<sup>32</sup> *Ibidem*

<sup>33</sup> A. P., Tornata del 15 luglio 1864, cit., 6311.

<sup>34</sup> Parlando con il deputato GRATTONI, al quale lo stesso BASTOGI si era rivolto in sede embrionale della vicenda per consigli e aiuti, ammetteva “*ho concluso un buon affare*” A. P., Tornata del 15 luglio 1864, cit., 6308.

<sup>35</sup> A. P., Tornata del 15 luglio 1864, cit., 6305.

**1.2 Segue. L'istituzione di una Commissione d'inchiesta per garantire il rispetto della "dignità della rappresentanza nazionale". I risultati dell'indagine. L'individuazione dei "mezzi atti, ove sia d'uopo, a dare soddisfazione alle esigenze della pubblica moralità"**

Durante i tempi successivi a tale vicenda, "*voci sinistre, insistenti e ripetute*"<sup>36</sup> di accuse di corruzione e conflitto di interessi avevano colpito la Camera. In principio, come detto, ad indirizzo dei deputati Bastogi e Susani, veri protagonisti dell'*affaire*, ma in seguito anche allargandosi "*a più generali accuse contro altri deputati, e, nella loro indeterminatezza, acquistavano per avventura un carattere di maggiore gravità*"<sup>37</sup>.

Per fare chiarezza, allora, la Camera dei deputati, nella seduta del 21 maggio 1864, deliberò l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta "*sopra alcuni fatti riguardanti la società delle ferrovie meridionali, e qualche deputato che per avventura vi possa essere implicato*"<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> *Ibidem.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Così recante l'ordine del giorno della seduta del 21 maggio 1864. A. P., *Tornata del 21 maggio 1864, cit., 4520*

La proposta, avanzata dal deputato Antonio Mordini<sup>39</sup> e altri<sup>40</sup>, partiva del presupposto che *“la pubblica opinione è gravemente preoccupata da fatti relativi alla Società delle ferrovie meridionali, i quali fatti si vorrebbero imputabili a qualche individuo rivestito della qualità di deputato”*. Per il tramite di esse, dunque, si intendeva far *“luce se e fino a qual punto sia stata rispettata in quelli [cioè presso i deputati coinvolti] la dignità della rappresentanza nazionale, e proponga i mezzi atti, ove sia d'uopo, a dare soddisfazione alle esigenze della pubblica moralità”*<sup>41</sup>.

Il richiamo alla moralità, all'etica pubblica, fu preminente nel corso dell'esame di approvazione della Commissione d'inchiesta in Assemblea. Durante la sua perorazione, Mordini sostenne che *“la Camera non deve tollerare per un sol momento che duri il dubbio e l'oscurità; [...] deve procedere risolutamente con un atto solenne di moralità, [...] deve volere che la luce si faccia, e che si faccia al più presto”*<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Per un ritratto di Mordini, in particolare sull'idea di opposizione che egli tracciò nei primi anni del Regno, si rinvia a C. SATTO, *Dalla rivoluzione al governo. La sinistra di Antonio Mordini nell'età della destra 1861-1869*, Milano, FrancoAngeli, 2014. Come si evince dalla vicenda in questione, MORDINI considerava centrale, nell'ottica della stabilità del sistema politico il ruolo dell'opposizione. Secondo MORDINI l'opposizione doveva servire anche per garantire una logica dell'alternanza tra destra e sinistra, di cui egli era esponente, al governo. Come rilevato da SATTO, infatti, *“l'elaborazione programmatica e i tentativi organizzativi promossi dal deputato toscano si presentano, dunque, come un caso di studio interessante per comprendere alcune dinamiche che accompagnarono il pieno inserimento della sinistra nel sistema politico italiano nell'età della destra storica”*.

<sup>40</sup> *“Prima di porre ai voti la proposta che è stata presentata, debbo, secondando la domanda che mi hanno fatta, dar lettura dei nomi dei deputati che l'hanno sottoscritta. Essi sono gli onorevoli Mordini, Bargoni, Calvino, La Porta, Miceli, Lazzaro, Brunetti, Cadolini, Greco A., Regnoli, Sineo, Siccoli”* A. P., *Tornata del 21 maggio 1864*, cit., 4546.

<sup>41</sup> Dal testo della deliberazione proposta da MORDINI e, di lì a breve, approvata dalla Camera nella seduta del 21 maggio 1864. A. P., *Tornata del 21 maggio 1864*, cit., 4544.

<sup>42</sup> Per utilizzare le parole del deputato MORDINI nell'ambito della discussione sulle ferrovie meridionali citata, A. P., *Tornata del 21 maggio 1864*, cit., 4544. *“La Camera non deve un sol momento tollerare che voci le quali colpiscono persino taluno dei nostri colleghi circolino senza fondamento”*.

Ad egli seguirono le parole de deputato Di Pettinengo che, con la “*viva approvazione*” dell’Aula, ricordava che essa fosse proiezione del Regno (“*Noi rappresentiamo il paese*”) e che “*un paese il quale non curasse la moralità pubblica, tanto varrebbe che dichiarasse di voler cessare di esistere*”<sup>43</sup>. Seguitava ad indicare l’etica pubblica come “*il maggiore dei tesori di una nazione*”<sup>44</sup>.

Nel dibattito che si tenne, vi furono anche tentativi di rinviare, quantomeno ad altra data, la deliberazione istitutiva della Commissione<sup>45</sup>. In particolare, il deputato Massari, pregando di “*considerare che, se in questa questione è impegnato un grave punto di moralità pubblica e di moralità privata, in pari tempo dobbiamo pure preoccuparci di un'altra considerazione, vale a dire se la Camera possa costituirsi giudice inquisitrice, indagatrice di un atto privato di uno dei suoi componenti*”<sup>46</sup>.

La questione non era di poco momento, dovendosi la Camera occupare per la prima volta di una tale circostanza<sup>47</sup>. In effetti, come è

<sup>43</sup> Deputato DI PETTINENGO A. P., *Tornata del 21 maggio 1864*, 4544.

<sup>44</sup> Deputato DI PETTINENGO A. P., *Tornata del 21 maggio 1864*, 4544.

<sup>45</sup> In generale, come la discussione sulla commissione d’inchiesta della Regia contro-interessata tabacchi dimostrerà nel 1869, non mancarono le voci contrarie. Tra queste, quella di BONGHI, per cui “*la facoltà di inquisire sopra i suoi membri*” costituiva “*una corruttela grandissima del sistema parlamentare*”. A. P. CAMERA DEI DEPUTATI, *Tornata del 10 giugno 1869*, in *Sessione del 1868-69*, 315.

<sup>46</sup> Deputato MASSARI, A. P., *Tornata del 21 maggio 1864*, *cit.*, 4545.

<sup>47</sup> In verità, nel 1861, la Camera si era occupata di due vicende politiche relative ai deputati TOFANO e LA MASA. In quella occasione, come rilevò Racioppi, “*la Camera si lasciò a consentire inchieste per fatti non attinenti alle funzioni di deputato*”. Si trattò, in effetti, di inchieste che si occuparono di fatti estranei al mandato parlamentare, che furono oggetto di critiche interpretative e che portarono alla convinzione “*da quell’epoca in poi*” la Camera “*tenne costantemente la regola giusta*”, ovvero quella di non entrare nel giudizio di fatti privati rispetto all’esercizio del libero mandato. In proposito si veda, RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Utet, 1909, 172. Per una approfondita ricostruzione della vicenda si rinvia a I. STOLZI, *cit.*, 213 ss.

stato notato, si trattava di “*un’indagine sulla condotta dei membri del Parlamento, sotto la specie della verifica della loro dignità a sedere nell’Assemblea*”<sup>48</sup>. Era, dunque, un giudizio insuscettibile di essere ricompreso all’interno delle altre funzioni o prerogative del Parlamento<sup>49</sup> e sul quale la dottrina del tempo aveva mosso perplessità<sup>50</sup>. Il quasi nullo valore precettivo che potevano avere tali inchieste<sup>51</sup> faceva dire a Crispi, infatti, che la cosa più salutare cui esse potevano condurre era di mettere il deputato “*immeritevole di sedere fra noi*” nella condizione di dimettersi<sup>52</sup>.

Le evidenti difficoltà riguardarono due ordini di questioni. La prima relativa all’impervia di conciliare la natura di corpo politico<sup>53</sup> della Camera con la dimensione giudicante di organo che vuole farsi titolare di poteri propri del giudice<sup>54</sup>. La seconda, invece, relativa al come indentificare le questioni suscettibili di accertamento parlamentare<sup>55</sup>. Del

<sup>48</sup> I. STOLZI, *cit.*, 207.

<sup>49</sup> *Ibid.*, 208. L’A., in tale sede, non può fare a meno di notare come tale potere “*non poteva essere riportato, come nel caso delle inchieste legislative, né ad una prerogativa tipica del Parlamento (il fare le leggi, appunto), né agli svolgimenti in senso parlamentare della forma di governo, necessari a fondare la legittimità – lo si è detto a più riprese – delle inchieste politiche*”.

<sup>50</sup> Il riferimento è a L. PALMA, *Corso di Diritto costituzionale*, Firenze, 1881, vol. II, 315-316. L’A. annotava che nel caso del “*sindacato sui proprii membri*” qualche “*ragionevole dubbio*” circa la fondatezza del giudizio potesse porsi.

<sup>51</sup> Come riporta I. STOLZI, *cit.*, 211, riprendendo la posizione allora tenuta da PALMA “*non sembrava comunque pensabile riconoscere alle Camere «diritti di espulsione» o la facoltà di «interdire dai pubblici uffici i proprii membri*».

<sup>52</sup> A. P., CAMERA DEI DEPUTATI, *Tornata del 16 gennaio 1862*, in *Sessione del 1861-62*, 702. Per CRISPI “*se mai, o per risoluzione della Camera stessa, o per atti esteriori, venghiamo a riconoscere che un deputato è immeritevole di sedere fra noi e lo mettiamo in condizione di dimettersi, credo che avremo fatto opera più salutare che pericolosa*”.

<sup>53</sup> Il Senato si riuniva come Alta Corte. Per un approfondimento del Senato come “Alta Corte” si rinvia a R. FERRARI ZUMBINI, G. STOLFI, L. CARNIMEO, *cit.*,

<sup>54</sup> I. STOLZI, *cit.*, 231. “*per evitare iscopo di rappresaglia*”.

<sup>55</sup> *Ibidem.*

tema, peraltro, molto più avanti si sarebbe occupato anche Vittorio Emanuele Orlando in occasione della vicenda che coinvolse i deputati Afan De Rivera e Ferri<sup>56</sup>.

In tale sede, Orlando negava l'ammissibilità delle inchieste personali condotte dalla Camera sui propri membri in assenza di un "*qualsiasi riscontro di diritto positivo*"<sup>57</sup>. A tale considerazione di stampo giuspositivistico, Orlando ne affiancava un'altra: secondo egli il contenuto essenziale dell'elezione consisteva già in una (implicita) designazione di capacità, sicché da essa dipendeva la dignità di far parte dell'Assemblea<sup>58</sup>. Ammettere l'inchiesta personale, avrebbe, dunque, significato ferire persino "*il principio costituzionale inerente alla portata giuridica della funzione elettiva*"<sup>59</sup>.

L'unica eccezione che Orlando ammetteva poteva darsi luogo ove le accuse riguardassero la condotta di un deputato nei confronti di un altro

<sup>56</sup> La vicenda è riportata in I. STOLZI, *cit.*, 254 ss. In particolare, il deputato Achille Afan de Rivera, essendo stato indicato tra i deputati non dotati di onestà dal deputato Enrico Ferri nella seduta del 6 dicembre 1901, aveva chiesto nella seduta del giorno successivo al Presidente della Camera e tutta l'Assemblea "*che vogliano compiacersi di nominare senza indugio e nel modo che crederanno migliore un giurì d'onore il quale interroghi l'onorevole Ferri sui motivi che possono averlo indotto ad adoperare così aspre parole a mio riguardo, ed indaghi se nei quarantaquattro anni di vita pubblica in servizio del Re e del Paese, io abbia commesso mai alcun atto che possa rendermi men degno di sedere in Parlamento*" A. P., CAMERA DEI DEPUTATI, *Tornata del 7 dicembre 1901*, p. 6499.

<sup>57</sup> V. E. ORLANDO, *Se compete alla Camera un potere di inchiesta*, *cit.* 103. Difatti, lo Statuto Albertino in merito non disponeva nulla. Non solo, secondo Orlando la circostanza che dall'inizio del Regno d'Italia la Camera si fosse avvalsa di tale potere non era sufficiente ad assegnare per via consuetudinaria al Parlamento tale potere. In questo senso, V. MICELI, voce *Inchiesta parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. VIII, Milano, soc. ed. libraria, 1902, 646.

<sup>58</sup> V. E. ORLANDO, *cit.*, 110. I. STOLZI, *cit.*, 256.

<sup>59</sup> V. E. ORLANDO, *ibid.*

nell'ambito dell'attività parlamentare, sempreché entrambi fossero concordi nell'assegnare all'Assemblea il compito di giudicarle<sup>60</sup>.

Orlando, tuttavia, non escludeva che indagini potessero indirizzarsi alle condotte di singoli parlamentari. Ciò poteva avvenire solo ove tali indagini rientrassero nell'esercizio della funzione ispettiva della Camera, vestendo dunque l'abito non delle inchieste personali, ma di quelle politiche volte a censurare dunque l'operato del governo, sempreché i *“giudizi su i fatti personalmente addebitati al deputato apparis[se] come mezzo al fine di giudicare la condotta stessa del Governo”*<sup>61</sup>.

Come ricordato, la seduta nella quale si discusse sull'opportunità di dar corso di una simile indagine in sede parlamentare fece registrare alcuni interventi in senso contrario alla proposta. Tuttavia, la Commissione d'inchiesta venne approvata in fondo senza grandi scossoni alla *“quasi unanimità”*<sup>62</sup>. Infatti, anche le opinioni contrarie levatesi, si erano concentrate più sul metodo che sull'opportunità di chiarire nel merito le accuse che venivano avanzate. La Commissione d'inchiesta fu composta da sette persone scelte dal Presidente della Camera<sup>63</sup>.

La Commissione presentò, per mezzo dell'on. Piroli, le conclusioni della sua indagine circa due mesi dopo, nella seduta del 15 luglio 1864. Senza poter affrontare in questa sede la ricostruzione delle vicende che, anche sulla scorta delle testimonianze assunte, la Commissione fece, è utile ricordare invece i risultati cui questa giunse.

<sup>60</sup> *Ibid.*, 111.

<sup>61</sup> *Ibid.*, 107.

<sup>62</sup> A. P., *Tornata del 21 maggio 1864, cit.*, 4547.

<sup>63</sup> *Ibid.*

In sostanza, la Commissione dichiarò infondate le accuse di corruzione fatte nei confronti di uno o più deputati in occasione della discussione e votazione della legge sulle ferrovie meridionali<sup>64</sup>, giungendo così ad eliminare *“ogni sospetto a carico di quei deputati che, pur avendo avuta ingerenza nei lavori parlamentari nella stessa occasione, accettavano di far parte dell'amministrazione della società italiana per le strade ferrate Meridionali”*<sup>65</sup>.

L'assoluzione, dunque, nei confronti dei deputati Bastogi e Susani pur essendo piena, ammetteva il coinvolgimento di questi nella vicenda. In proposito, le considerazioni della Commissione non lasciavano molti margini di interpretazione. Si certificava il ruolo attivo che il Susani aveva avuto nella vicenda<sup>66</sup>, giudicando negativamente la circostanza di essere stato, in un tempo, *“consigliatore e propugnatore”* dell'impresa presso il Bastogi e membro della Commissione parlamentare per l'attuazione di quel progetto. Su questo doppio ruolo la Commissione fu lapidaria: il Susani vi avrebbe dovuto a suo tempo rinunciare<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> Al punto 1 della relazione conclusiva si legge *“Qualunque voce o sospetto di corruzione esercitata verso uno o più deputati nell'occasione della discussione e votazione della legge sulle ferrovie Meridionali è rimasta pienamente smentita”* Si veda A. P., CAMERA DEI DEPUTATI, *Tornata del 15 luglio 1864, cit.*, 6315.;

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.* Al punto 4° della relazione si legge infatti *“Che il deputato Susani — quando era membro della Commissione parlamentare nominata dagli uffici, per dar parere sulla proposta ministeriale presentata al Parlamento nel 16 giugno 1862 — si fece consigliere e propugnatore primo presso il deputato Bastogi del progetto di costruire la società italiana per la costruzione ed esercizio delle ferrovie Meridionali, e si adoperò in diversi modi, ed anche con ingerenza diretta, nella parte meramente economica e di speculazione nelle varie operazioni che precedettero la presentazione al Parlamento della proposta Bastogi, pur continuando ad adempiere alle parti di commissario”*.

<sup>67</sup> *Ibid.* Sempre al punto 4°, la Commissione riteneva che, appunto, *“nel concorso delle circostanze preindicate, avrebbe dovuto rinunciare, onde rimuovere persino l'ombra del più lontano sospetto che nella ingerenza sua negli studi e lavori della Commissione*



Allo stesso tempo, la Commissione condannava anche la condotta del Bastogi. Questo, infatti, essendo a conoscenza del ruolo che il Susani aveva nella Commissione parlamentare appena menzionata, avrebbe dovuto astenersi, nell'interesse della stessa Camera, dallo sceglierlo come suo collaboratore nell'attuazione del progetto di promuovere una società per le ferrovie meridionali<sup>68</sup>. Una collaborazione, peraltro, per la quale la stessa Commissione era arrivata ad individuare la cifra di un compenso che il Bastogi aveva pagato al Susani<sup>69</sup>.

La parte della relazione che ebbe il maggiore *favor* dell'Assemblea<sup>70</sup> fu tuttavia quella relativa alla soluzione avanzata dalla Commissione per evitare che in futuro si verificassero situazioni simili. Al fine di tutelare “*il pubblico interesse e la dignità della Camera*”, il punto terzo della relazione proponeva che si avesse “*a stabilire per legge la incompatibilità della qualità di deputato colle funzioni di amministratore d'impresе sovvenute dallo Stato, o con qualunque altra ingerenza che implichi conflitto coll'interesse pubblico*”<sup>71</sup>.

La Commissione, dunque, poneva due nuovi elementi interessanti all'interno del dibattito sul tema in esame: il dovere di astensione e

*parlamentare continuasse a coadiuvare l'attuazione di quel progetto che intanto si stava maturando, fuori del Parlamento”.*

<sup>68</sup> *Ibid.* “*il Bastogi, il quale non poteva ignorare che il deputato Susani faceva parte della Commissione parlamentare, doveva rispettare nel Susani, e nell'interesse delle stesse istituzioni nostre, quella posizione, e non doveva accettarlo o sceglierlo come cooperatore all'attuazione del suo progetto*”.

<sup>69</sup> *Ibid.* “*gravi argomenti persuadono a ritenere che lire 1,100,000, rappresentanti una parte degli utili ricavati dal Bastogi nella cessione della costruzione, e che il Susani ebbe a cedere al Weiss-Norsa pel corrispettivo di lire 675,000, fossero il premio riservato, o dato al Susani per la sua cooperazione*”.

<sup>70</sup> “*voci numerose di assenso*”. *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*

l'introduzione, mediante lo strumento della legge, di una disciplina sulle incompatibilità volte a scongiurare, come la vicenda sulle ferrovie meridionali aveva dimostrato, ombre di conflitti di interesse.

In effetti, nei mesi successivi all'approvazione della relazione della Commissione, fu avanzata una proposta di legge sulle incompatibilità<sup>72</sup>. Essa non vide la luce entro il termine della legislatura, venendo poi ripresa ed approvata solo nel 1867, ma con notevoli modifiche che ne avevano alterato il senso iniziale.

Tali iniziative non furono in grado di sopire i conflitti di interessi che ancora lungo tutto il corso dell'Ottocento diedero vita anche ad altre Commissioni d'inchiesta parlamentare, come quella quasi coeva sulla Regia cointeressata dei tabacchi<sup>73</sup> o quella ancor più nota conseguente lo scandalo della Banca Romana<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> La vicenda è ricostruita anche in C. GHISALBERTI, *cit.*, 172.

<sup>73</sup> Dopo l'approvazione, l'8 agosto 1868, della legge sulla Regia cointeressata dei tabacchi, circolò sugli organi di stampa la notizia che alcuni deputati ne avevano ricavato un tornaconto personale, avendo essi delle partecipazioni finanziarie nella Regia medesima. I giornali furono querelati e si svolse a Milano un processo che diede grande risonanza allo scandalo, tanto che nella seduta del 2 giugno 1869 il deputato Ferrari propose l'istituzione di una Commissione d'inchiesta. L'ordine del giorno, infatti, recava *"Il deputato Ferrari svolge la sua proposizione per un'inchiesta parlamentare sopra fatti relativi alla Regia cointeressata"*. A. P., CAMERA DEI DEPUTATI, *Tornata del 2 giugno 1869*, 10624. Per una ricostruzione generale delle vicende si v. D. MACK SMITH, *Storia d'Italia dal 1861 al 1997*, Roma-Bari, Laterza, 2011, 89 ss.

<sup>74</sup> Il riferimento è alla "Commissione d'inchiesta sulle banche" che fu anche definita "Comitato dei sette". Essa venne istituita nel corso della seduta del 21 marzo 1893 e fu presieduta dal deputato Antonio Mordini. Si veda A. P., CAMERA DEI DEPUTATI, *Tornata del 21 marzo 1893*, 2561 ss.

## **2. L'etica pubblica costituzionale: il dovere di esercitare rettamente le funzioni parlamentari**

### **2.1. La transizione dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana**

Le vicende appena ripercorse dimostrano come il richiamo al rispetto dell'etica pubblica sia presente nella nostra storia costituzionale almeno sin dalla nascita del Regno d'Italia. Non si possono richiamare, in questa sede, i numerosi esempi in questo senso, che arrivano a lambire la storia più recente; tuttavia, prima di passare oltre, è opportuno ricordare almeno la cornice costituzionale che circonda il perimetro della materia in esame.

Il richiamo al retto adempimento delle funzioni parlamentari appare, infatti, già in epoca statutaria. L'art. 49 della Carta concessa da Re Carlo Alberto nel 1848 richiedeva a deputati e senatori, quale condizione necessaria per essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni<sup>75</sup>, di prestare giuramento "*di esercitare le loro funzioni col solo scopo del bene inseparabile del Re e della Patria*"<sup>76</sup>. Il giuramento dei parlamentari fungeva così da contrappeso rispetto a quello che il Re stesso era tenuto

<sup>75</sup> In questo senso, G. M. SALERNO, *Art. 54*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, Utet, 2006.

<sup>76</sup> Si veda l'art. 49 dello Statuto albertino secondo cui "*I Senatori e i Deputati, prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni, prestano il giuramento di essere fedeli al Re, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato, e di esercitare le loro funzioni con solo scopo del bene inseparabile del Re e della Patria*"

a svolgere, giurando di osservare “*lealmente*” lo Statuto<sup>77</sup>. Si realizzava in questo modo un vicendevole patto di reciprocità tra gli organi costituzionali espressione della concezione dualistica del governo monarchico rappresentativo, secondo cui la sovranità trovava fondamento al medesimo momento tra il Re e i rappresentanti del corpo elettorale<sup>78</sup>.

**2.2. L’art. 54, secondo comma, Cost. negli atti dell’Assemblea costituente: i lavori nelle sottocommissioni e nella Commissione dei Settantacinque. Il dibattito in Assemblea plenaria**

Il giuramento solenne fu anche argomento di discussione, in epoca repubblicana, nel periodo transitorio tra la Carta di Carlo Alberto e la (nascitura) Costituzione italiana. Il dibattito su di esso, unitamente alla formulazione che richiede l’adempimento delle funzioni pubbliche con “*disciplina e onore*” (di cui si dirà appena oltre), fu una delle vicende che maggiormente caratterizzò la gestazione del secondo comma dell’attuale art. 54 Cost.

In Assemblea costituente il tema fu oggetto di trattazione in seno alla I Sottocommissione. In tale sede, l’orientamento prevalente fu, in

<sup>77</sup> Art. 22. “*Il Re, salendo al trono, presta in presenza delle Camere riunite il giuramento di osservare lealmente il presente Statuto*”. Allo stesso modo l’art. 23 prevedeva che “*Il Reggente prima d’entrare in funzioni, presta il giuramento di essere fedele al Re, e di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato*”.

<sup>78</sup> Sul punto si veda UGO, *Giuramento politico*, in *Digesto*, XII, Torino, 1904, 456 ss.

continuità con l'ordinamento precedente, quello di conservare il dovere di giuramento in capo ai membri delle Camere.

L'obbligo, tuttavia, si perse nella "navetta" tra la I Sottocommissione, la II sottocommissione e la Commissione per la Costituzione (c.d. Commissione dei 75). Le ultime due, infatti, si pronunziarono negativamente, così il giuramento per i parlamentari venne rimosso dall'art. 51 del progetto di Costituzione. Questo, infatti, richiedeva ad alcune tra le più alte cariche istituzionali di prestare giuramento prima di assumere le loro funzioni<sup>79</sup>. Tra esse figuravano: il Capo dello Stato, i membri del Governo, i Presidenti delle Deputazioni regionali, i magistrati, e gli appartenenti alle forze armate e assimilate. Non figuravano più, invece, i parlamentari per i quali veniva meno il dovere di prestare giuramento che, durante l'epoca statutaria, aveva caratterizzato la fase preliminare all'immissione nel pieno esercizio delle funzioni per deputati e senatori del Regno<sup>80</sup>.

L'espunzione del giuramento di esercitare le funzioni per il "*bene inseparabile della Patria*", in vero, aveva trovato delle autorevoli voci contrarie tra i membri dell'Assemblea costituente. Tra questi, il giurista Costantino Mortati si era fatto promotore, nella seduta del 14 ottobre

<sup>79</sup> "Il Capo dello Stato, i membri del Governo, i Presidenti delle Deputazioni regionali, i magistrati, le forze armate e quelle assimilate, prima di assumere le loro funzioni prestano giuramento di fedeltà alla Costituzione ed alle leggi della Repubblica"

<sup>80</sup> Le vicende relative al giuramento dei senatori, invero, non sempre avevano mostrato l'assolvimento di tale onere. In tal senso, si v. P. TORRETTA, *L'incandidabilità al mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.

1947<sup>81</sup>, di un ordine del giorno volto a tornare sull'orientamento della I Sottocommissione e a reintrodurre tale obbligo<sup>82</sup>.

L'Assemblea costituente, nel corso del dibattito in Assemblea plenaria, non accogliendo l'ordine del giorno di Mortati decise una diversa sistemazione per il giuramento delle figure indicate dall'art. 51 del progetto di Costituzione. Il giuramento del Presidente della Repubblica e dei membri del Governo venne inserito nelle parti della Costituzione ad essi dedicate<sup>83</sup>. Per le altre figure indicate nell'art. 51, la materia venne affidata alla legge attraverso la previsione di una riserva che, nel testo definitivo della Costituzione, è rinvenibile nel secondo comma dell'art. 54. Con questa scelta, si superò l'orientamento di chi, in Assemblea costituente, riteneva che dovesse essere la Costituzione ad elencare i soggetti tenuti a prestare giuramento.

Tale sottrazione fu, volendo, compensata con la richiesta, questa invece non prevista nello Statuto Albertino, rivolta ai cittadini cui sono affidate le funzioni pubbliche di adempierle “*con disciplina e onore*”. Sono questi i lemmi di maggior valore sui quali poggia il richiamo ad un solenne impegno per chi si trovi a svolgere funzioni pubbliche, come quelle elettive di cui sono titolari i parlamentari.

<sup>81</sup> “L'Assemblea Costituente ritiene che, ove si creda di adottare il giuramento per il Presidente della Repubblica e per i Ministri, anche i membri delle due Camere, prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni, debbano prestare giuramento di fedeltà alla Costituzione” Assemblea Costituente, CCLVI, 1171-1172

<sup>82</sup> “Quanto all'ordine del giorno dell'onorevole Mortati, la questione risolledata dall'onorevole Mortati e stata discussa largamente a proposito dell'articolo 51. L a prima sottocommissione aveva richiesto il giuramento dei deputati; la seconda no; nel qual senso si era pronunciata la Commissione plenaria dei settantacinque”. Assemblea costituente, CCLVI, 1172

<sup>83</sup> In questo senso, G. M. SALERNO, *cit.*

I lavori in seno all'Assemblea costituente e alle relative Sottocommissioni, in verità, mostrano che non vi fu un grande dibattito sull'introduzione di tale dovere. Semmai, come detto poco sopra, un accenno di dibattito si ebbe in relazione alla proposta di espungere l'obbligo di giuramento. Inoltre, l'art. 50 del progetto di Costituzione, ove (al primo comma) era contenuto il dovere in questione, fu oggetto di attenzione più che altro per la disposizione che costituzionalizzava il diritto-dovere di resistere all'oppressione quando le libertà fondamentali ed i diritti garantiti dalla Costituzione fossero violati dai poteri pubblici<sup>84</sup>.

Più in generale, come è stato notato<sup>85</sup>, può dirsi che il richiamo operato in tal senso dal legislatore costituente intendeva proiettarsi anche a tutela del buon esercizio delle funzioni pubbliche e conseguentemente del buon funzionamento delle istituzioni repubblicane.

<sup>84</sup> Come è noto la proposta era sostenuta da Giuseppe Dossetti. Per una ricostruzione della vicenda, anche in chiave storiografica, si veda U. MAZZONE, *Il diritto/dovere di resistenza nella proposta di Giuseppe Dossetti alla Costituente*, in A. DE BENEDICTIS e V. MARCHETTI (a cura di), *Resistenza e diritto di resistenza. Memoria come cultura*, Bologna, CLUEB, 2000.

<sup>85</sup> Il rinvio è a G. M. SALERNO, *cit.*, secondo cui "La ratio legislatoris delle disposizioni presenti nell'art. 54 Cost. [è] stata quella di predisporre un complesso strutturato non di vincoli di carattere ideologico o politico, ma di vincoli giuridici di fedeltà, di obbedienza, di gerarchia e di correttezza, per un verso a garanzia della originaria discontinuità segnata dalla nuova legge fondamentale rispetto al preesistente assetto istituzionale, per altro verso a difesa dell'esistenza e del buon funzionamento della Repubblica nell'effettivo adempimento delle funzioni pubbliche fondate sulla Costituzione".

### **2.3 La disciplina costituzionale dell'etica pubblica: spunti per una riscoperta dei doveri di "disciplina e onore" alla luce del contesto attuale**

Come si è visto, il programma costituzionale tracciato dalla Carta non ignora il tema dell'etica pubblica. Nel farlo, tuttavia, non si colloca né nella prospettiva liberale, che considera l'etica come mero valore pre-giuridico, né in quella autoritaria dello "stato etico", che tende a fondere pubblico e privato. Al contrario, la questione viene affrontata a partire dalla prospettiva pluralista di cui l'impianto della Costituzione italiana vuole farsi promotore<sup>86</sup>.

Al centro, ci sono senz'altro i lemmi dell'art. 54 Cost., sia nella dimensione della "fedeltà" alla Repubblica e "osservanza" della Costituzione e delle leggi, che in quella, qui di maggiore interesse, del servire le Istituzioni con "disciplina" e "onore".

I doveri sanciti dalle disposizioni ora menzionate, tuttavia, non restano isolati, ma, al contrario, si amplificano se letti in armonia con i richiami contenuti negli artt. 28, 97 e 98 Cost.<sup>87</sup>.

<sup>86</sup> In questo senso si veda G. SIRIANNI, *Una nuova lettura degli artt. 54, 97 e 98 Cost.*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione, rimedi*, Firenze, Passigli, 2010. Secondo l'A. "Nella prospettiva repubblicana, l'ordinamento democratico non può né disinteressarsi, né imporre una etica pubblica, ma deve tuttavia promuoverla, assumendola come un valore essenziale sociale e costituzionale di responsabilità personale, integrato nel sistema dei valori costituzionali, e conferendo ad essa la forma, variamente atteggiata, del dovere civico".

<sup>87</sup> Secondo G. SIRIANNI, *Una nuova lettura degli artt. 54, 97 e 98 Cost.* cit., "L'etica pubblica viene dunque promossa sia sotto il profilo soggettivo (la condotta personale prescritta agli agenti) sia sotto quello organizzativo (la organizzazione pubblica non deve fare velo alla responsabilità, intesa in senso lato, degli agenti, ma viceversa, deve fondarsi su tale responsabilità), nella prospettiva democratica di un ordinamento



Il reticolato che viene, così, a crearsi ha condotto parte della dottrina ad escludere “ogni dubbio circa la natura precettiva e non di superfetazione generica e priva di contenuto giuridico positivo delle *endiadi*”<sup>88</sup> richiamate dal secondo comma dell’art. 54 Cost..

In effetti, la precettività dei doveri richiesti da tale norma costituzionale è tema che ha ricevuto, per lungo tempo, una risposta “riduzionistica” nella riflessione dottrinarina<sup>89</sup>. Secondo tale impostazione detti doveri limiterebbero a configurare un mero “*precetto etico...di dubbia valenza giuridica*”<sup>90</sup> che, in particolare per i titolari di cariche elettive, non aggiungerebbe nulla di più. Si tratterebbe, in altre parole, di un richiamo al principio della correttezza istituzionale<sup>91</sup>.

Per la pervicacia di tale tesi, è rimasta isolata la posizione di chi, al contrario, ritenesse che l’adempimento con disciplina e onore delle funzioni attribuite configurasse un preciso obbligo di fedeltà qualificata, specificativo del generale dovere di fedeltà alla Repubblica, destinato a trovare attuazione poi nell’operato del legislatore<sup>92</sup>.

*personalisticamente inteso nel quale sono i cittadini che governano ed amministrano la collettività.*”

<sup>88</sup> P. PISICCHIO, *Codici e Parlamenti. Profili comparatistici*, Padova, Cedam, 2017, cit. 6-7.

<sup>89</sup> In questo senso, si rinvia, per tutti a C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969, VIII ed; e P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1972.

<sup>90</sup> G. SIRIANNI, *cit.*, 2.

<sup>91</sup> In questo senso si veda G. TREVES, *Correttezza istituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962.

<sup>92</sup> Il riferimento è a G.M. LOMBARDI, *Fedeltà (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968.

Questo “disinteresse della dottrina<sup>93</sup>, compensata solo in parte dalla giurisprudenza costituzionale<sup>94</sup>, non deve adombrare l’originalità della scelta fatta dal Costituente in sede di elaborazione dei doveri di fedeltà e osservanza, disciplina e onore. Mentre per la prima coppia, è possibile riscontrare in undici Costituzioni europee doveri simili, non esistono, nel panorama comparato europeo, disposizioni assimilabili a quelle contenute nel secondo comma dell’art. 54 Cost. Tale eccezionalità ne fa, come è stato detto, “*una dirompente novità nell’ordinamento italiano e un unicum nel panorama europeo*”<sup>95</sup>.

L’unicità dei doveri in commento è utile, nel contesto attuale, a valorizzarne il contenuto e tentarne una “riscoperta”<sup>96</sup>, chiarendone quale possa essere la sua portata (precettiva). In questa prospettiva, può essere interessante valorizzare la tesi di chi ritiene che non possa ridursi esclusivamente ad una responsabilità di tipo “disciplinare”. Essa, assumerebbe il “*senso più arioso*”<sup>97</sup> di regolarità, perizia, competenza, richiedendo dunque ai titolari di uffici pubblici (funzionari e personale politico) di essere, non solo onesti, ma anche capaci. Il che, come è stato

<sup>93</sup> Ne parla in questi termini P. PISICCHIO, *cit.*, 5.

<sup>94</sup> Per una ricostruzione si rinvia a G. M. SALERNO, *cit.*. L’A suddivide le decisioni della Corte costituzionale in tre filoni: a) quelle relative al dovere generale di fedeltà alla Repubblica, con riferimento alla legittimità delle disposizioni legislative che riguardano le libertà individuali poste a tutela delle istituzioni repubblicane, dei relativi simboli e dei soggetti che operano al servizio di queste ultime; b) le pronunce connesse ai vincoli di fedeltà, ovvero all’adempimento con disciplina e onore richiesto a coloro i quali esercitano funzioni, compiti o atti di rilievo pubblico; c) le decisioni relative alla disciplina dei giuramenti imposti dalla legge a coloro che esercitano funzioni pubbliche e alle loro modalità di prestazione.

<sup>95</sup> P. PISICCHIO, *cit.*, 2.

<sup>96</sup> In questo senso, una parte della dottrina ha provato a proporre una rilettura. Il riferimento è all’opera F. MERLONI e R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione*, *cit.*

<sup>97</sup> G. SIRIANNI, *cit.*, 4.

notato, è un dovere che travalica quello della sola fedeltà alla Repubblica, osservanza delle leggi, adempimento con disciplina e onore<sup>98</sup>. Seguendo tale chiave interpretativa, dunque, la lettura crociana del politico onesto (in quanto) capace, e viceversa, riceverebbe un solido fondamento costituzionale.

In questa prospettiva, dunque, è possibile cogliere una “rilettura” dei doveri in esame che produca, non solo a partire dal legislatore, l'emersione di tale principio quale lente per leggere l'adempimento delle pubbliche funzioni nell'attuale momento.

### ***3. Conflitto di interessi e funzione parlamentare: strumenti di contrasto (preventivo) al fenomeno nella legislazione vigente.***

L'esigenza di invertere il portato dell'art. 54 Cost., nel suo significato più alto, ha comunque condotto il legislatore ad introdurre appositi strumenti normativi. Non potendo (etero)dirigere, come è ovvio, le condotte del parlamentare, informandole ai principi di etica pubblica, ha tentato (e in alcuni casi sta, a fatica, ancora tentando) di prevenire, ridurre e sanzionare eventuali vicende in grado di turbare l'equilibrio democratico del circuito rappresentativo.

<sup>98</sup> *Ibidem.*

Identificare tali situazioni, infatti, significa cercare di rendere più possibile impermeabile agli interessi privati il processo di decisione politica.

Non esiste, nella legislazione attuale, un Testo unico delle disposizioni vigenti in tal senso; esse appartengono a interventi, anche diversi, che coinvolgono le vicende del mandato parlamentare. Riguardano la fase iniziale del procedimento elettorale, con specifico riferimento alle ipotesi di incandidabilità, così come novellate dal d.lgs. 235/2012 (c.d. “legge Severino”) e successive modificazioni. Quanto alle fase successiva rispetto alla verifica dei poteri, e dunque quando il parlamentare si trovi già nell’esercizio delle sue funzioni, oltre ai codici di condotta (di cui si riferirà nei capitoli successivi) è opportuno considerare, per quanto possa rilevare in questa sede, la regolazione del fenomeno lobbistico, soprattutto in una prospettiva *de iure condendo*.

### **3.1. Le limitazioni all’elettorato passivo. L’incandidabilità come clausola “indegnità morale” a ricoprire il mandato parlamentare**

Nell’ordinamento italiano i presupposti per l’acquisto di cariche elettive sono, secondo il testo costituzionale, riservati alla legge, che deve consentirne l’accesso “*in condizioni di eguaglianza*” (art. 51 Cost.). Nel caso del mandato parlamentare la disposizione deve essere letta in

combinato disposto con l'art. 65 Cost<sup>99</sup>. che affida alla legge le cause di incompatibilità e ineleggibilità all'ufficio di deputato e senatore; alle Camere è invece affidato il giudizio sull'ammissione dei suoi componenti (art. 66 Cost.<sup>100</sup>).

In effetti, il godimento del diritto di elettorato passivo, come è stato notato in dottrina<sup>101</sup>, soggiace alla contemporanea presenza di due requisiti, sia di natura positiva che negativa. I primi sono indicati dalla Costituzione agli artt. 56, terzo comma e 58, secondo comma, laddove è richiesta un'età minima come presupposto di accesso alla carica<sup>102</sup>. I secondi, invece, sono previsti sia dalla Costituzione che dalla legge e si riferiscono, appunto, alle cause di incompatibilità e ineleggibilità. Entrambe, tuttavia, rispondono ad esigenze differenti: le cause di incompatibilità tendono ad eliminare l'esercizio contemporaneo di mandati elettorali aventi funzioni tra essi non conciliabili; per le cause di ineleggibilità la *ratio* è quella di evitare che chi intenda candidarsi possa

<sup>99</sup> M. MIDIRI, *Art. 65*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, Utet, 2006.

<sup>100</sup> M. CERASE, *Art. 66*, *Commentario alla Costituzione*, cit.

<sup>101</sup> M. MIDIRI, *Art. 51*, *ibidem*.

<sup>102</sup> Attualmente è di venticinque anni per la Camera dei deputati e quarant'anni per il Senato della Repubblica. Il legislatore, invece, è intervenuto in sede di revisione costituzionale con la l. cost. n. 1 del 2020 eliminando la disparità nel solo elettorato attivo tra i due rami del Parlamento; ora, pertanto, l'età per poter esercitare il diritto di voto (anche) per il Senato è fissata a diciotto anni (come era già per la Camera). Sul tema si rinvia alle considerazioni fatte, prima dell'intervento della riforma costituzionale, da N. LUPO, *Il "mezzo voto" ai cittadini più giovani: un'anomalia da superare quanto prima*, in Osservatorio AIC, 6/2019; A. CELOTTO, *Il voto ai diciottenni al Senato*, GiustAmm.it, 12/2019. Dopo la modifica, invece, si rinvia ai contributi di S. LEONE, *Il voto per il Senato ai diciottenni: una riforma 'cauta'*, in Studium Iuris, 5/2022 e A. GRATTERI, *Il futuro delle generazioni e l'età per l'elettorato attivo nella revisione della Costituzione*, in [ambientediritto.it](http://ambientediritto.it) 3/2022.

ottenere un (indebito) “dividendo elettorale” in ragione della professione svolta o di altre funzioni di cui è titolare.

In altre parole, le ipotesi di ineleggibilità mirano, da un lato, a garantire il più possibile la *par condicio* tra tutti i candidati nella medesima competizione elettorale, assicurandone anche sotto questo profilo la trasparenza e regolarità, dall'altro a consentire la libera espressione del voto da parte dell'elettore, sottraendolo a forme di *captatio benevolentiae*, o peggio ancora di *metus publicae*, che possano derivare dalla (più “influyente”) posizione in cui si trova il candidato (ineleggibile)<sup>103</sup>.

A tali limitazioni dell'elettorato passivo è seguita, a partire dagli anni '90, l'introduzione di una terza ipotesi: quella della incandidabilità<sup>104</sup>. Inizialmente prevista solo per mandati elettivi regionali o locali (art. 15, l. 55/1990, come modificato dalla l. 16/1992) poi estesa, a partire dalla XVI legislatura anche ai parlamentari (l. 190/2012). In particolare, per effetto del d.lgs 235/2012 (c.d. “legge Severino”<sup>105</sup>), emanato in

<sup>103</sup> In questa prospettiva, e in generale, sull'istituto si vedano le considerazioni esposte in dottrina a partire da T. MARTINES, *In tema di ineleggibilità e di incompatibilità*, in *Annali seminario giuridico dell'Università di Catania*, III (1948-1949), Napoli, Jovene, 1949, ora anche in ID., *Opere, Ordinamento della Repubblica*, III, Milano, Giuffrè, 2000; C. DE CESARE, *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVI, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1989; G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, Giuffrè, 2001. È contrario, invece, alla *ratio* dell'istituto come appena prospettato, di N. ZANON, *Sull'estensione alle cariche parlamentari dell'istituto dell'incandidabilità*, in *Forum Quad. cost.*, 2008, 6 ss.

<sup>104</sup> In tema di incandidabilità si vedano, tra i tanti, i contributi N. ZANON, cit., N. LUPO, G. RIVOCCHI, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare*, in C. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, 252 ss.; F. PINTO, *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2010.

<sup>105</sup> Per un commento alla legge, v. B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013; P. SEVERINO, *La nuova legge anticorruzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2013 e C. BENUSSI, *La riforma Severino e il nuovo volto della corruzione*, in *Corr. merito*, 4/2013, 361 ss.. Con riferimento agli enti territoriali si veda, invece, F. MERLONI, *L'applicazione della*

attuazione delle delega che il legislatore aveva conferito al Governo con l. 190/2012 (c.d. legge “anticorruzione”), l’incandidabilità è stata prevista nelle ipotesi in cui, chi intenda ricoprire (o stia ricoprendo) una carica elettiva o di governo, sia destinatario di una sentenza di condanna irrevocabile alla pena della reclusione, per un reato non colposo, superiore a due anni.

Si tratta, nello specifico, di reati dotati di un particolare disvalore sociale, come ipotesi delittuose di carattere associativo, anche di stampo mafioso, o, ancora, delitti contro la pubblica amministrazione (peculato, concussione, corruzione, ecc.)<sup>106</sup>.

La legittimità di tale nuova ipotesi è stata oggetto di autorevoli critiche in dottrina, in particolare con riferimento all’ufficio di deputato e senatore. Infatti, la scelta del legislatore di agire attraverso legge ordinaria ha sollevato perplessità in considerazione del particolare *status* di cui è titolare il parlamentare, a partire dalle attribuzioni affidate alle Camere dal richiamato art. 65 Cost<sup>107</sup>. In sostanza, l’incandidabilità è stata individuata come una causa “speciale” volta ad impedire l’accesso al

*legislazione anticorruzione nelle Regioni e negli enti locali tra discipline unitarie e autonomia organizzativa*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2013, 349 ss.

<sup>106</sup> La legge fa riferimento, in particolare, a tre diverse ipotesi delittuose: a) i reati con finalità di terrorismo e di stampo mafioso, la tratta delle persone e la riduzione in schiavitù, ma anche lo sfruttamento sessuale di minori, la contraffazione e commercializzazione di prodotti falsi, il traffico di sostanze stupefacenti, o ancora il sequestro di persona a scopo di estorsione, il traffico illecito di rifiuti) (cfr. art. 51, commi 3-bis e 3-quater del codice di procedura penale); b) i delitti contro la pubblica amministrazione, tra cui malversazione, peculato, concussione, corruzione e indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (artt. 314- 335-bis); c) i reati non colposi, della più varia natura, per i quali sia prevista la pena edittale della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni.

<sup>107</sup> N. ZANON, *Sull’estensione alle cariche parlamentari dell’istituto dell’incandidabilità*, cit.

mandato parlamentare e, quindi, derogatoria rispetto al dettato costituzionale. Ciò ha condotto, dunque, a criticare la scelta del legislatore di regolare la materia con legge ordinaria e decreti legislativi.

Tale impostazione, tuttavia, non ha convinto pienamente parte della dottrina e, come si dirà, la giurisprudenza costituzionale. Infatti, a partire da una valorizzazione della riserva di legge dell'art. 51 Cost., intesa nel senso di attribuire al legislatore il ruolo di individuare norme comuni a tutti per l'accesso alle cariche elettive, una lettura sistematica della riserva di legge dell'art. 65 Cost., che non inciderebbe sulla discrezionalità del legislatore nell'individuare i profili generali di accesso al mandato parlamentare, ha condotto a respingere la (potenziale) antinomia tra incandidabilità e *status* del parlamentare<sup>108</sup>.

Invero, seppur in una diversa prospettiva, la Corte costituzionale ha fornito una lettura costituzionalmente orientata dell'istituto dell'incandidabilità facendolo però rientrare nell'alveo delle ipotesi di ineleggibilità<sup>109</sup>. Invero, nemmeno tale orientamento è stato pienamente condiviso. Infatti, tra i due istituti permangono sensibili diversità strutturali. Pur indicando entrambe l'assenza di uno dei requisiti per

<sup>108</sup> Così, P. TORRETTA, cit., 21. L'A., infatti, nota come *“La prima [l'incandidabilità]...riguarderebbe la fase antecedente la costituzione del rapporto elettorale, e pertanto rientrerebbe nella più generica definizione del diritto di elettorato passivo (art. 51, ma anche art. 48, IV c., Cost.); l'eleggibilità a membro delle Camere, invece, attiene alle condizioni in base alle quali l'eletto può validamente assumere tale ufficio”*.

<sup>109</sup> In questo senso, si veda Corte cost., sent. 132/2001. In tale sede, la Corte, nel collocare su una diversa *ratio* giustificativa le fattispecie di incandidabilità per delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione (previste dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990), e quella di interdizione dai pubblici uffici quale pena accessoria, sostiene l'assorbimento dell'istituto dell'incandidabilità ad opera dell'ineleggibilità.



l'accesso alla carica elettiva, l'incandidabilità, al contrario dell'ineleggibilità, interviene nel momento della candidatura, impedendo infatti la partecipazione alla competizione elettorale. Si tratta, peraltro, di una condizione che, al contrario dell'ineleggibilità, non è rimuovibile dal soggetto giudicato dalla legge come incandidabile. Sotto questi ultimi due profili le differenze con l'ineleggibilità sono evidenti. Quest'ultima, infatti, non impedisce al soggetto (ineleggibile) di candidarsi, ma preclude solo la possibilità, una volta eventualmente eletto, di poter accedere alla carica che ha ottenuto per via elettorale, a meno che non rimuova, con un atto di sua volontà, la condizione di ineleggibilità (espediente che è impedito nei casi di incandidabilità).

L'ipotesi dell'incandidabilità, come si vede, incide, invece, in maniera definitiva e assoluta sul diritto di elettorato passivo. La legge, infatti, ritiene che il soggetto incandidabile non sia "*degnò sul piano morale, per difetto di indispensabili qualità personali, di esprimere il prestigio delle cariche pubbliche per le quali intende concorrere*"<sup>110</sup>.

In questa prospettiva, dunque, rileva ai fini dell'indagine in esame, l'istituto dell'incandidabilità, poiché contribuisce a determinare una "*indegnità morale*" che colpisce chi abbia intenzione di ricoprire un mandato parlamentare. L'incandidabilità non avrebbe dunque natura "sanzionatoria", ma sarebbe espressione del portato costituzionale dell'art. 54 Cost. In altre parole, il legislatore presume che essa, per i destinatari di una condanna definitiva per i reati previsti, faccia sorgere

<sup>110</sup> P. TORRETTA, cit., 42.

una impossibilità di poter adempiere con la disciplina e l'onore dovuti all'ufficio pubblico eventualmente attingibile dal soggetto indegno.

Questa elaborazione concettuale, che vede l'istituto in menzione sprovvisto di natura "afflittiva", è confortata anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che, a inizi anni '90, ne ha dichiarato la compatibilità con gli artt. 3 e 25, secondo comma Cost<sup>111</sup>.

In definitiva, accedendo a tale orientamento, può dirsi che l'incandidabilità si configuri come una "*qualità soggettiva (negativa)*"<sup>112</sup> idonea a tenere distante dal circuito elettorale, nella dimensione del diritto a ricoprire un mandato elettivo, chi si trovi nelle ipotesi considerate negativamente dal legislatore.

### ***3.2. La regolamentazione del lobbying: esigenza indispensabile per la democrazia***

Anche la regolazione del fenomeno lobbistico lambisce, con tutta evidenza, il tema delle regole dell'onestà. Infatti, dietro l'assenza di una disciplina compiuta e, soprattutto, a fronte di un uso distorto dell'esercizio della rappresentanza di interessi si possono celare situazioni nelle quali l'interesse di cui i rappresentanti (lobbisti) sono portatori si mescoli con quello personale del parlamentare, così

<sup>111</sup> *Ibidem*, 44.

<sup>112</sup> *Ibid.*

addivenendo a circostanze, ancorché non sempre penalmente sanzionabili, quantomeno poco commendevoli<sup>113</sup>.

L'assenza di una disciplina in materia, dunque, rischia di incidere negativamente anche sulla qualità della democrazia in Italia. Difatti, al contrario della diffusa opinione pubblica che tende ad associare, sempre e comunque, il *lobbying* al fenomeno corruttivo, la rappresentanza di interessi, regolata all'interno di un perimetro normativo uguale e valido per tutti, è espressione del pluralismo, quale elemento indefettibile dei sistemi democratici<sup>114</sup>, ed è indice di una maggiore democraticità del processo decisionario<sup>115</sup>. In altre parole, come è stato affermato,, "*laddove c'è democrazia, c'è lobby*"<sup>116</sup>.

L'aspetto "democratico" del *lobbying*, tuttavia, lo si può solo cogliere quando la partecipazione al processo decisionario e la trasparenza di quest'ultimo si svolgano in condizioni di eguaglianza. La "parità delle opportunità", in questa prospettiva, è, in effetti, la leva che rende sinceramente democratica l'attività di rappresentanza di interessi<sup>117</sup>. Ciò,

<sup>113</sup> È questa quella che autorevole dottrina ha definito "*dimensione patologica*" del *lobbying*, ovvero quando l'attività di rappresentanza di interessi sia "*rivolta non ad influenzare il decisore pubblico ma a sviarlo nei suoi doveri d'ufficio, a trarlo in inganno, a confonderlo, finanche a corromperlo*". P.L. PETRILLO, *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*, Federalismi.it, 11/2023, ix.

<sup>114</sup> *Ibidem*, viii. Secondo l'A., nei sistemi democratici, "*l'attività di lobbying non solo appare legittima ma è essa stessa indice di democraticità del sistema*".

<sup>115</sup> *Ibid.* Difatti, L'A. sostiene che "*l'influenza sulle decisioni pubbliche da parte di interessi organizzati estranei alla dinamica della rappresentanza politica rappresenta un fenomeno tipico dei sistemi liberal-democratici, strettamente connesso allo sviluppo della democrazia stessa*".

<sup>116</sup> *Ibid.* A suffragio di tale tesi, l'A. indica la circostanza che nei sistemi autocratici, o comunque non democratici, l'attività della rappresentanza di interessi non è ammessa.

<sup>117</sup> In questi senso è anche la posizione della giurisprudenza costituzionale. Si vedano, tra le tante, la sent. n. 1 del 1974. In tale occasione, la Corte costituzionale ammetteva, nel giudicare il divieto dello sciopero c.d. "politico" sancito dal previgente art. 503 del Codice penale, che tale mezzo, quale "strumento di pressione" è idoneo a

come è evidente, disinnescava quel modo di esercitare “pressione”, fondato solo su solide relazioni nelle anticamere del potere pubblico, che porta a situazioni nelle quali a poter incidere sul processo decisionale non siano tutti i rappresentanti di interessi, ma esclusivamente “*clienti e parenti*”<sup>118</sup>.

In Italia, la disciplina delle relazioni istituzionali e la regolazione dell’attività dei rappresentanti di interessi è stata, sin da tempi risalenti, oggetto di molteplici proposte di iniziativa parlamentare<sup>119</sup> e governativa<sup>120</sup>. A partire dalla VII legislatura<sup>121</sup> ogni mandato delle Camere ha portato con sé almeno una proposta in tale direzione<sup>122</sup>.

“*favorire il perseguimento dei fini di cui al secondo comma dell’art. 3 della Costituzione*”. Sul tema si rinvia a A. MANNINO, *Lo sciopero politico*, Milano, Giuffrè, 1975 e S.P. PANUNZIO, *Lo sciopero politico fra Costituzione e Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1978, III tomo. Più di recente, invece, la Corte costituzionale, ha ammesso, con la sent. 379 del 2004, che portatori di interessi particolari possano partecipare all’istruttoria pubblica per la formazione di atti di natura normativa o amministrativa. Il caso riguardava gli art. 17 e 19 dello Statuto della regione Emilia-Romagna nella parte in cui, appunto, prevedevano la partecipazione di rappresentanti di interessi privati al momento dell’istruttoria pubblica. La Corte ha evidenziato come tale possibilità non sia finalizzata a “*espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l’attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mira a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati delle diverse politiche pubbliche*” (cons. in dir. 5).

<sup>118</sup> L’espressione è del politologo statunitense Joseph La Palombara.

<sup>119</sup> Per una completa trattazione del tema si rinvia a P.L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, Bologna, Il Mulino, 2020, in particolare le pagine 181-216.

<sup>120</sup> Tra questi il disegno di legge, approvato nel 2007 dal Consiglio dei ministri, su iniziativa del Ministro pro-tempore per l’attuazione del programma, Giulio Santagata, e recante “*Disciplina dell’attività di rappresentanza di interessi particolari*” (A.S. n. 1866). Diversa sorte ebbe, invece, il disegno di legge recante “*Disciplina dell’attività di rappresentanza di interessi particolari e ulteriori norme sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici*”, presentato nel luglio del 2013 dal Presidente del Consiglio, Enrico Letta, in Consiglio dei ministri ma successivamente ritirato, e mai approvato, per divergenze sul merito del disegno in seno alla compagine di governo. Sul punto si rinvia a P.L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying*, cit.

<sup>121</sup> *Ibidem*. La prima proposta, in tal senso, è del 1976 per iniziativa del deputato DC Nicola Sanese.

<sup>122</sup> Per questo, autorevole dottrina, ha valorizzato questo “primato”, quasi del tutto sconosciuto, parlando di record mondiale. P.L. PETRILLO, *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*, Federalismi.it, 11/2023, iv. L’A. nota come “*L’Italia*

L'analisi di tali iniziative, secondo una periodizzazione avanzata in dottrina<sup>123</sup>, si può suddividere in cinque fasi<sup>124</sup>. Il percorso mostra chiaramente come da una prima fase di diffidenza, anzi di avversità nei confronti del fenomeno<sup>125</sup>, si sia passato lentamente a comprendere, come sembrerebbe essere nella fase attuale, l'importanza di addivenire ad una regolazione della materia. Ciò, peraltro, anche a fronte di una tendenza regolatrice nei confronti di tale fenomeno che si è andata sedimentando sempre più in molti ordinamenti e ha attinto anche le sedi,

[sia] *il primo paese al mondo per numero di disegni di legge presentati per regolamentare il lobbying e mai approvati: dal 1976 ad oggi se ne contano 108*".

<sup>123</sup> P.L. PETRILLO, *La legge sulle lobby*, cit., iv ss.

<sup>124</sup> *Ibidem*. Nella prima fase (1976-1988) le proposte intendono disciplinare (*rectius*: limitare) il fenomeno poiché ritenuto in grado di alterare la valutazione del decisore pubblico. Durante la seconda fase (1988-2007), stimolata da una presa di posizione da parte del Ministro per le riforme istituzionali, Antonio Maccanico, le iniziative si pongono nella prospettiva di regolamentazione il fenomeno lobbistico all'interno di una profonda e complessiva riforma del sistema istituzionale. L'approccio è sempre quello di un giudizio negativo sul fenomeno e i testi spesso fanno confusione tra la figura del rappresentante di interessi e quello dell'esperto di comunicazione nel settore pubblico. La terza fase (2007-2013) segna un punto di svolta nella concezione del fenomeno prevedendo così doveri per i portatori di interessi, ma anche diritti. Il disegno di legge avanzato dal Governo, tuttavia, non viene approvato a causa dello scioglimento anticipato delle Camere. La quarta fase (2013-2021) interviene con un ribaltamento dei termini della questione: ora essa viene affrontata non solo più in termini di diritti-doveri in capo ai rappresentanti di interessi, ma anche richiedendo obblighi di trasparenza anche in capo ai decisori pubblici. Durante la quinta (e attuale) fase (dal 2021) si è pervenuti per la prima volta all'approvazione di un testo in almeno uno dei due rami del Parlamento. La proposta, di cui si dirà, intendeva introdurre una disciplina organica della materia anche con obblighi di registrazione e resocontazione dell'attività (di pressione) svolta presso i decisori pubblici.

<sup>125</sup> In questo senso il dibattito era influenzato dalla autorevole tesi di Carlo Esposito. L'A. che riteneva i gruppi di pressione come una "stortura" del sistema democratico e pertanto da ostacolare. Si v. C. ESPOSITO, *I partiti politici nello Stato democratico*, in Id., *Scritti giuridici scelti, II. Teoria generale dello Stato e Diritto costituzionale prerепubblicano*, Napoli, Jovene, 1999, 202. In senso contrario a tesi richiamata, invece, si rinvia alle considerazioni fatte da P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Gruppi di pressione e Parlamenti nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2010, 17 ss.

non solo di altri Paesi membri dell'Ue<sup>126</sup>, ma delle principali Istituzioni europee (Parlamento, Commissione, Consiglio)<sup>127</sup>.

L'ultima (e ancora attuale) fase si è concentrata dunque attorno all'A.C. 1827<sup>128</sup> che, nella XVIII legislatura, aveva visto l'approvazione della sola Camera dei deputati (fatto unico nella storia repubblicana)<sup>129</sup>, a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

Tale proposta prevedeva l'istituzione di un Registro per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi (art. 4, primo comma) presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM). I soggetti che avessero inteso svolgere attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi avrebbero avuto l'obbligo di iscriversi a tale registro (art. 4, terzo comma). Questi soggetti avrebbero avuto, inoltre, l'obbligo di inserire all'interno di tale Registro l'agenda dei propri incontri con i decisori pubblici (unitamente all'indicazione di luogo, data, ora, durata, modalità, oggetto e partecipanti all'incontro); e, ancora, quello di aggiornare settimanalmente tale registro con l'elenco degli incontri svolti inserendo anche una sintesi del contenuto e degli argomenti trattati (art. 5, primo comma). Il testo della proposta, inoltre,

<sup>126</sup> Per un'analisi delle discipline del fenomeno lobbistico nel panorama dell'Unione europea si rinvia a S. SASSI, *La regolamentazione del lobbying negli Stati dell'UE, tra assonanze e divergenze*, Quaderni costituzionali, 3/2022.

<sup>127</sup> Mostrando come lo iato tra l'ordinamento italiano ed europeo fosse sempre più distante. In tal senso si rinvia a P.L. PETRILLO, *Trasparenza e lobbying: Bruxelles e Roma sempre più distanti*, Quaderni costituzionali, 3/2021.

<sup>128</sup> Di iniziativa del deputato Silvestri, nel testo unificato risultante dall'abbinamento con le altre proposte in materia di iniziativa delle deputate Fregolent (A.C. 196) e Madia (A.C. 721).

<sup>129</sup> La proposta è stata approvata in prima lettura alla Camera dei deputati il 12 gennaio 2022.

definiva specifici diritti e obblighi in capo ai rappresentanti di interessi per finalità di trasparenza dell'attività svolta (art. 8).

Al fine di sorvegliare sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici il testo della proposta di legge prevedeva l'istituzione di un Comitato di sorveglianza, presieduto da un membro del CNEL, presso l'AGCM (art. 7, primo comma). A tale Comitato sarebbero state attribuite funzioni di controllo (art. 7, terzo comma) e di irrogazione delle sanzioni amministrative (previste nell'art. 11).

Vale la pena notare che la legge, con riferimento all'attività parlamentare, stabiliva che le funzioni del Comitato di sorveglianza fossero svolte da una Commissione bicamerale composta da cinque deputati e cinque senatori, garantendo comunque la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni (art. 7, ottavo comma).

Altro compito del sopra menzionato Comitato sarebbe stato l'adozione di un Codice deontologico contenente le modalità di comportamento cui si sarebbero dovuti attenere coloro che svolgono l'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi (art. 6).

A seguito della mancata approvazione di tale proposta, in coincidenza con l'avvio della XIX legislatura, la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati ha avviato, nel marzo del 2023, un'indagine conoscitiva sul tema, in vista della promozione di una nuova proposta di disciplina in materia<sup>130</sup>.

<sup>130</sup> L'obiettivo, annunciato dal Presidente della Commissione, è quello di proporre, a seguito dell'indagine conoscitiva, un testo entro la fine del 2023. La Commissione, da marzo a settembre, si è riunita in sede di indagine conoscitiva cinque volte (23 marzo,

Nelle more, tuttavia, risultano già incardinate presso le competenti Commissioni parlamentari sei proposte di legge: due alla Camera (A.C. 308<sup>131</sup>; 983<sup>132</sup>) e quattro al Senato (A.S. 68<sup>133</sup>, 125<sup>134</sup>, 368<sup>135</sup>, 608<sup>136</sup>), su iniziativa dei gruppi di opposizione (Pd, M5S, A-Iv-Re). L'Italia, assieme a Spagna e Grecia, rimane, dunque, tra i pochissimi Paesi in cui è assente

26 aprile, 3 maggio, 19 luglio, 7 settembre). In tali occasioni si è proceduto all'audizione di docenti universitari esperti in materia. L'aggiornamento dei lavori della Commissione è consultabile sul sito della Camera dei deputati al seguente link [https://www.camera.it/leg19/1101?idLegislatura=19&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c01\\_rappresentanza\\_interessi&calendarario=false&soloSten=false&foglia=true&shadow\\_organoparlamentare=3501](https://www.camera.it/leg19/1101?idLegislatura=19&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c01_rappresentanza_interessi&calendarario=false&soloSten=false&foglia=true&shadow_organoparlamentare=3501).

<sup>131</sup> Presentato il 13 ottobre 2022 su iniziativa del deputato Francesco Silvestri (M5S) e altri, recante “*Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*”. La proposta è stata assegnata alla Commissione, ma l'esame non è ancora iniziato. Il testo è disponibile sul sito della Camera dei deputati al seguente link <https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=308>.

<sup>132</sup> Presentato il 10 marzo 2023 su iniziativa della deputata Isabella De Monte (A-Iv-Re) e altri, recante “*Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi*”. La proposta è stata assegnata alla Commissione, ma l'esame non è ancora iniziato. Il testo è disponibile sul sito della Camera dei deputati al seguente link <https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=983>.

<sup>133</sup> Presentato il 13 ottobre 2022 su iniziativa della senatrice Valeria Valente (Pd-Idp), recante “*Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari nelle relazioni istituzionali e presso i decisori pubblici*”. La proposta non ancora è stata assegnata alla Commissione. Il testo non è ancora disponibile sul sito del Senato. La scheda dei lavori è disponibile al seguente link <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/55231.htm>.

<sup>134</sup> Presentato il 13 ottobre 2022 su iniziativa della senatrice Maria Domenica Castellone (M5S) e altri, recante “*Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*”. La proposta è stata assegnata alla Commissione, ma l'esame non è ancora iniziato. Il testo è disponibile sul sito del Senato della Repubblica al seguente link <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/55306.htm>.

<sup>135</sup> Presentato il 24 novembre 2022 su iniziativa della senatrice Silvia Fregolent (A-Iv-Re), recante “*Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi*”. La proposta è stata assegnata alla Commissione, ma l'esame non è ancora iniziato. Il testo è disponibile sul sito del Senato della Repubblica al seguente link <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/56180.htm>.

<sup>136</sup> Presentato il 22 marzo 2023 su iniziativa del senatore Antonio Misiani (PD-Idp), recante “*Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*”. La proposta è stata assegnata alla Commissione, ma l'esame non è ancora iniziato. Il testo è disponibile sul sito del Senato della Repubblica al seguente link <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/56838.htm>.



una regolazione del lobbying a livello centrale<sup>137</sup>. Come è stato recentemente ribadito in dottrina<sup>138</sup>, sussistono numerose ragioni per colmare al più presto questo *gap*.

Una attiene all'introduzione, con la c.d. legge Severino, del reato di "traffico di influenze illecite". Come detto, l'uso fraudolento dell'attività di rappresentanza di interessi può condurre ad uno scivolamento verso la nuova incriminazione prevista dall'art. 436-bis del Codice penale. L'assenza di una disciplina sulle attività di rappresentanza di interessi, tuttavia, rendendo indefinito il "*perimetro della loro fisiologica applicazione*"<sup>139</sup>, lascia al giudice penale il compito di compiere, in sede giurisdizionale, tale indagine sul confine tra lecito e illecito.

Un'altra, forse quella più evidente, è che l'attuale a-regolazione consente di svolgere oggi l'attività di *lobbying* rendendo impossibile conoscere da *chi, come e quando* il decisore pubblico sia stato influenzato; il che costituisce un elemento deteriore rispetto alla (necessaria) trasparenza del processo decisionale.

Queste e altre ragioni, non ultima la perdita di attrattività da parte di investimenti stranieri allontanati anche da una non chiara definizione

<sup>137</sup> L'assenza di una disciplina nazionale ha condotto alcune regioni italiane ad intervenire in autonomia con l'approvazione di leggi regionali in materia. Sul tema, si rinvia a D. DAVID, *La regolazione regionale del lobbying attraverso il prisma della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza*, in Istituzioni del Federalismo, 3-4 2018. In chiave comparata, invece, la disciplina sub-statale italiana è analizzata a confronto con quella autonoma spagnola da R. R. NUNEZ, M. SPERDUTI, *The regulation of lobbying at sub-national level in Spain and in Italy*, in Diritto pubblico comparato ed europeo, 3/2018.

<sup>138</sup> P.L. PETRILLO, cit., 2023.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

della materia, per sostenere che una regolazione della materia non è più rinviabile.

## CAPITOLO II

### I CODICI SULLE CONDOTTE DEI PARLAMENTARI IN ITALIA

SOMMARIO: 1. L'impiego dei codici di condotta nel recinto parlamentare. Sulla natura di tali strumenti. Ovvero quando il "diritto soffice" entra negli ordinamenti parlamentari. Oggetto e contenuto. Il conflitto di interessi: "sorvegliato" speciale. L'apparato sanzionatorio. La (vera) cartina al tornasole per valutare l'efficacia dei codici di condotta. – 2. L'(auto)regolamentazione delle condotte dei deputati: luci e ombre sull'esperienza della Camera. Indagine sui primi anni di attuazione del codice, in attesa di una (auspicabile) riforma (regolamentare) del sistema di valutazione delle condotte. – 3. Il recente codice sulle condotte dei senatori. Pregi (sulla collocazione nel sistema delle fonti) e difetti (sul contenuto e sull'apparato sanzionatorio). Un arretramento rispetto alla disciplina della Camera. – 4. Riflessioni per una (provvisoria) conclusione a partire dall'esperienza (disallineata) dei due rami del Parlamento italiano

**1. *L'impiego dei codici di condotta nel recinto parlamentare. Sulla natura di tali strumenti. Ovvero quando il "diritto soffice" entra negli ordinamenti parlamentari. Oggetto e contenuto. Il conflitto di interessi: "sorvegliato" speciale. L'apparato sanzionatorio. La (vera) cartina al tornasole per valutare l'efficacia dei codici di condotta.***

La necessità di un'etica pubblica costituzionale, corollario dell'agire secondo "*disciplina e onore*" da parte di chi è titolare di un "*munus*

*publicum*”, richiede che questo “*spazio di valori condivisi*” venga riempito da strumenti in grado di contrastare il fenomeno corruttivo e garantire trasparenza, lealtà, correttezza, legalità, buon governo. Tra questi strumenti, oltre a quelli accennati sinora, rientrano senz’altro anche i codici di condotta per i parlamentari.

In generale, può dirsi che i codici di condotta “*consistono in una sorta di regole interne dal contenuto tipico, riguardanti la condotta esigibile da coloro che rivestono determinate cariche o ricoprono determinati uffici*”<sup>140</sup>. Avendo come obiettivo, dunque, quello di disciplinare la condotta dei loro destinatari da un punto di vista etico, essi sembrano porsi nella stessa prospettiva dei codici deontologici degli albi professionali<sup>141</sup>.

Il fenomeno dall’autoregolamentazione<sup>142</sup> si inserisce all’interno di una tendenza che ha portato la dottrina a collocare i codici di condotta

<sup>140</sup> S. SILEONI, *Il codice di condotta della Camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2016. Vale la pena, tuttavia, ricordare la definizione più ampia di tale strumenti che dà H. SIMONETTI, *Codici di autoregolamentazione e sistema delle fonti*, Napoli, 2009, 62 secondo cui “*Con espressioni quali autoregolamentazione e codici di condotta si indicano comunemente fenomeni molto vari, che vanno ad esempio, dalla deontologia professionale all’autodisciplina pubblicitaria, dall’autoregolamentazione nella materia dello sciopero nei servizi pubblici essenziali ai codici etici in tema di fecondazione artificiale, dai codici di corporate governance ai codici di buona condotta per il trattamento dei dati personali*”.

<sup>141</sup> *Ibid.* Come nota l’A. questi tipi di codici di condotta devono essere distinti da altre forme di autodisciplina adottate per esigenze tecniche o per settori transfrontalieri come internet, commercio elettronico, neutralità della rete, cooperazione ambientale e *best practices* nei mercati finanziari. Essi “*Rappresentano, in sostanza, norme dal contenuto etico, più o meno dettagliato, affidate non a un regolatore esterno, ma al loro stesso destinatario, ed è proprio la presenza di regole specifiche di comportamento, e non solo di norme di principio, che possono, se proprio si vuole trovare un criterio di distinzione, differenziarle dai codici etici*” S. SILEONI, *I codici di condotta per i parlamentari, tra diritto e politica*, in DPCE online, fasc. 4/2019, 2754.

<sup>142</sup> Secondo M. FILIPPI, *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del Parlamento europeo*, in *Nomos*, fasc. 1/2019, cit, 24 “*Si tratta di un fenomeno trasversale che ha interessato la storia recente di tutto il mondo giuridico sotto diverse forme: codici di condotta, codici deontologici e codici etici*”.

all'interno della “*difficilmente delimitabile*”<sup>143</sup> categoria degli atti di *soft law*<sup>144</sup>. Tra le tesi a sostegno della bontà di tale scelta viene indicata la possibilità di una più rapida emendabilità, non avendo essi la forma delle fonti primarie, in grado di adattarli maggiormente al continuo mutamento dello scenario nel quale sono destinati ad operare. Ciò, in particolare, consentirebbe di attribuirgli di volta in volta maggiore attualità (e conseguentemente efficacia), al contrario delle fonti di rango primario e secondario, destinate ad una “*più rapida obsolescenza*”<sup>145</sup>. Se da un lato, come è stato osservato, il “*carattere magmatico*”<sup>146</sup> dell'autoregolamentazione può condurre a una scarsa vincolatività delle regole da essa poste, dall'altra, è stato sostenuto<sup>147</sup>, tale caratteristica non impedisce che dette regole in qualche modo possano produrre effetti giuridici.

<sup>143</sup> L'espressione è di M. FILIPPI, *ibid.* Secondo cui tale difficile delimitazione deriva dalla “*grande fluidità ed eterogenesi di modelli*”. L'A. fa rientrare “*senza dubbio nell'ampia categoria della soft law strumenti non pienamente coercitivi che basano la loro efficacia sulla persuasione più che sull'obbligo giuridico e «sull'interazione tra elementi formali e informali di regolamentazione»*”.

<sup>144</sup> Con il termine *soft law* ci si riferisce “*to a category of social norms that are not legally binding per se as a matter of law but which nevertheless have a certain legal relevance in influencing the conduct and decisions of state and non-state actors*”. Cfr. H. KELLER, *Corporate codes of conduct and their implementation: the question of legitimacy*, 2005, 24. E Ancora, per *soft law*, a seconda degli indirizzi, si “*suole indicare o una tipologia di atti, o una tecnica di regolazione, o ancora un fenomeno comprensivo tanto di una tipologia di atti quanto di una tecnica di regolazione*”. M. FILIPPI, *ibid.* Per ricognizione delle differenti posizioni in dottrina, si rinvia ad A. POGGI, *Soft law nell'ordinamento comunitario*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Annuario 2005. Atti del XX Convegno Annuale, Catania 14-15 ottobre 2005*, Padova, 2007, 3.

<sup>145</sup> L'espressione è di M. FILIPPI, *ibid.*

<sup>146</sup> S. SILEONI, *Autori delle proprie regole. I codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, Padova, Cedam, 2012, 46.

<sup>147</sup> R. POPOLI, *Codici di condotta e certificazioni*, in G. FINOCCHIARO (a cura di), *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Bologna, 2017, 368.

Quali possano essere questi effetti giuridici e quale possa essere il valore giuridico di questo tipo di norme resta la “*questione più delicata*”<sup>148</sup>. Tale verifica non può essere compiuta una volta per tutte, ma necessita di essere accertata prendendo in esame ogni singolo episodio autoregolatorio<sup>149</sup>. Nella maggioranza dei casi, i codici di condotta si inseriscono all’interno di un reticolato normativo che già ospita disposizioni, per quanto qui di rilievo, sul conflitto di interessi o sulla corruzione. Appoggiandosi su di esse, allora, si corre il rischio che il loro ruolo sia più simbolico, che strettamente precettivo, al più finendo per specificare meglio il contenuto di disposizioni<sup>150</sup>, queste sì normative, contenute altrove e prodotte all’interno del sistema delle fonti classico<sup>151</sup>.

Se si muove da questa prospettiva l’autoregolamentazione, i codici di condotta nel caso in esame, finisce semplicemente per affiancarsi ai

<sup>148</sup> S. SILEONI, *cit.*, 2016, 17.

<sup>149</sup> Come riferisce M. Filippi c’è chi ha contestato questo approccio “*facendo leva sulla tradizionale teoria kelseniana per cui il loro carattere di debolezza e non giuridicità, ne imporrebbe una collocazione più nell’ambito della morale positiva, che del diritto positivo: «un certo comportamento può essere considerato giuridicamente “prescritto”, cioè come contenuto di un “dovere giuridico”, soltanto qualora il suo contrario sia la condizione alla quale una norma collega una sanzione». In base a questa lettura, quindi, il carattere solo eventualmente sanzionatorio dei codici ne confinerebbe il valore al di fuori del giuridicamente vincolante la norma come giuridica, se ne recupererebbe infatti solo un valore di potenziale strumento di integrazione e completamento dell’ordinamento (hard) giuridico*”. M. FILIPPI, *ibid*

<sup>150</sup> In questo senso, S. Sileoni “*sembra di poter ritenere che un primo loro valore giuridico sia quello di integrare, specificando e chiarendo il senso di disposizioni contenute altrove, le più classiche fonti normative*”.

<sup>151</sup> Anche se “*la bontà di uno strumento normativo può non misurarsi soltanto con la sua efficacia in senso stretto. Potremmo “giustificare” la presenza dei codici di condotta richiamando le parole di Ross: «per “fonti del diritto”, allora, s’intende l’insieme dei fattori che influiscono sulla formulazione della norma che sta a fondamento della decisione del giudice, con la precisazione che questa influenza può variare: da quelle fonti che forniscono al giudice immediatamente una norma che egli non deve fare altro che riconoscere valida, a quelle fonti che gli offrono soltanto idee ed ispirazioni, dalle quali egli stesso deve trarre la norma di cui ha bisogno*». S. SILEONI, *cit.*, 2016, 19.

sistemi normativi tradizionali<sup>152</sup> facendo, nella ipotesi migliore, allargare la gerarchia delle fonti fino a farla divenire una rete di regole “*non sempre giuridiche, idonee comunque a indirizzare il comportamento umano*”<sup>153</sup>. Si è parlato a proposito di questo fenomeno come di un policentrismo normativo<sup>154</sup>, in cui lo Stato diviene sempre più “*coautore e mediatore di altre istanze*”<sup>155</sup>, non essendo così più l’unico regista delle regole giuridiche.

Non è possibile in questa sede affrontare il dibattito relativo al successo o meno del fenomeno autoregolatorio nel nostro ordinamento<sup>156</sup>, per quanto qui di interesse ci si propone, invece, di valutarne il loro potenziale all’interno del recinto parlamentare, anche alla luce delle più recenti esperienze<sup>157</sup>.

I codici di condotta impiegati per (auto)regolamentare i comportamenti dei membri delle Assemblee elettive rappresentano, infatti, una “*categoria specifica*”<sup>158</sup> di tale strumento, ovvero un

<sup>152</sup> S. RODOTÀ, *Intervento alla riunione interistituzionale sulla legislazione*, Palazzo Montecitorio, 21 giugno 1999, Res. Sten., p. 25. Il testo è disponibile al seguente link: [http://leg13.camera.it/files/pdf/organi\\_parlamentari/comitato\\_per\\_la\\_legislazione/iniziative/Atto21.6.99.pdf](http://leg13.camera.it/files/pdf/organi_parlamentari/comitato_per_la_legislazione/iniziative/Atto21.6.99.pdf).

<sup>153</sup> S. SILEONI, 2012, *cit.*, 46.

<sup>154</sup> U. PREFETTI, *Codice deontologico forense e natura delle norme deontologiche*, in G. ALPA, A. ZATTI (a cura di), *Codici deontologici e autonomia privata*, Milano, Giuffrè, 2006, 23.

<sup>155</sup> M. FILIPPI, *cit.*, 26.

<sup>156</sup> In senso favorevole, si v. M. FILIPPI, *idib.* secondo cui “*l’autoregolamentazione ha dato in definitiva grandi prove di efficacia nel nostro ordinamento e nel contesto internazionale*”.

<sup>157</sup> In senso contrario, si rinvia a M. Filippi che rileva come “*nell’ambito delle assemblee elettive essa sembra esprimere il grado più basso delle sue potenzialità*” M. FILIPPI, *idib.*

<sup>158</sup> *ibid.* Vale la pena notare, come correttamente fa l’A. “*nonostante l’uso comune e omogeneo dell’espressione codice di condotta, si tratta di atti di diversa natura tra loro, accomunati, in generale, dal fatto di essere espressione di autonomia e autodichia della “comunità di appartenenza, quindi fonti dell’organizzazione interna dei Parlamenti, di*

“*particolare genere di regole*”<sup>159</sup> espressione dell’autonomia delle Camere e della loro autodichia. Allo stesso tempo, proprio per questo essi costituiscono un “*importante e ulteriore tassello del fenomeno dell’autoregolamentazione con finalità etiche*”<sup>160</sup>.

Nel campo del diritto parlamentare e costituzionale si tratta, dunque, di una “*novità interessante*”<sup>161</sup> che pone una serie di “*questioni di indubbio interesse*”<sup>162</sup> tanto per la centralità che ha il Parlamento nelle democrazie rappresentative, quanto per gli obiettivi ambiziosi, in tema di etica pubblica, che essi mirano a raggiungere.

A ciò deve aggiungersi la tendenza omologativa<sup>163</sup> in campo internazionale che ha visto crescere, sempre più, l’adozione di codici etici o di condotta all’interno delle Assemblee elettive non solo degli ordinamenti europei<sup>164</sup>. Su questo ultimo aspetto, infatti, è opportuno aggiungere che probabilmente tale ampia diffusione è stata anche il frutto di una importante attività di *moral suasion* da parte di organizzazioni

*rango regolamentare o di minor rango, disciplinanti esclusivamente la condotta dei destinatari in occasione dello svolgimento di funzioni relative a quel particolare status”.*

<sup>159</sup> P. GAMBALE, *Le proposte di modifica dei regolamentari di Camera e Senato: verso l’adozione di un “codice etico” per i parlamentari?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2015.

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> S. SILEONI, *cit.*, 2016. L’A. nota, tuttavia, che “*quello che sembra nuovo è la tendenza sempre più frequente da parte dei Parlamenti nazionali a codificare e integrare questi standard in un unico atto ad hoc, che potrebbe definirsi come «un documento formale che regola il comportamento dei parlamentari stabilendo cosa è considerato accettabile e cosa no»*”. S. SILEONI, *cit.*, 2019, 2756.

<sup>162</sup> P. GAMBALE, *cit.*

<sup>163</sup> Si è parlato a riguardo di “*dialogo internazionale*” S. SILEONI, *cit.*, 2019, 2753.

<sup>164</sup> Per una ricognizione dei codici adottati in ambito comparato, si rinvia a P. PISICCHIO, *Codici e Parlamenti. Profili comparatistici*, Padova, Cedam, 2017.



internazionali<sup>165</sup>, come il GRECO<sup>166</sup>, volta a promuovere comportamenti in grado di prevenire il fenomeno corruttivo<sup>167</sup>.

Vale la pena ora soffermarsi sulla natura giuridica dei codici di condotta<sup>168</sup>. Si tratta, infatti, di una valutazione di non poco conto; da un loro adeguato collocamento nel sistema della fonti deriva conseguentemente il corretto grado di precettività di cui possono (o non possono) disporre. Non sfuggirà, dunque, che dalla loro capacità di creare precetti giuridici, più o meno vincolanti, discende e la fortuna o meno che tali strumenti possono avere.

I codici di condotta sembrano atteggiarsi diversamente a seconda dell'angolo di gradazione dal quale li si osserva. Se, infatti, essi vengono presi in considerazione sulla base del loro contenuto, sembrano, come detto, essere più affini ad un codice deontologico, quasi come ad indicare

<sup>165</sup> A tal proposito è stato notato che non si tratta di “*un fenomeno casuale*” ma di “*una costante delle democrazie contemporanee frutto di svariate iniziative intergovernative e internazionali, a partire dalla risoluzione del 1996 dell’Assemblea delle Nazioni Unite contro la corruzione, nella quale si delineò per la prima volta uno standard di condotta internazionale per i pubblici ufficiali*”. S. SILEONI, *cit.*, 2019, 2756.

<sup>166</sup> Il GRECO (Gruppo di Stati contro la Corruzione) è l’organo anticorruzione del Consiglio d’Europa con l’obiettivo di rafforzare le capacità dei propri membri di lottare contro la corruzione, monitorando la loro osservanza degli *standard* anticorruzione del Consiglio d’Europa attraverso un procedimento dinamico di valutazione e pressione reciproca. Tale procedimento permette di identificare eventuali mancanze nelle politiche nazionali, spingendo gli Stati a promuovere riforme in ambito legislativo e istituzionale.

<sup>167</sup> In questo stesso senso, si rinvia a M. FILIPPI, *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del Parlamento europeo*, in *Nomos*, fasc. 1/2019, 1. Secondo l’A., infatti, “*L’origine e lo sviluppo di tali strumenti può ricondursi principalmente all’attività delle organizzazioni internazionali che, a vario titolo, hanno promosso la tipizzazione di standard di comportamento a cui aderire all’interno dei consessi rappresentativi per prevenire la corruzione. Una strategia, quindi, basata sull’adozione di strumenti accessori al diritto positivo dalla quale sono scaturiti il codice di condotta adottato dal Parlamento europeo e, a livello nazionale, il codice di condotta adottato nel 2016 dalla Camera dei deputati*”.

<sup>168</sup> A riguardo vale la pena evidenziare, come rileva S. SILEONI, che “*nonostante l’uso comune e omogeneo dell’espressione codice di condotta, si tratta di atti di diversa natura tra loro, accomunati, in generale, dal fatto di essere espressione di autonomia e autodichia della «comunità di appartenenza»*” S. SILEONI, *cit.*, 2016, 3.

una “*sorta di ‘deontologia’ del mandato parlamentare*”<sup>169</sup>. Peraltro, come è stato notato<sup>170</sup>, il loro contenuto può essere suddiviso in almeno due aree di intervento<sup>171</sup>. Una parte, nella quale viene più compiutamente messo in evidenza il tema del conflitto di interessi, con l’obiettivo di indicare quali possono essere le situazioni, anche di natura economica o finanziaria, in cui esso può sussistere o emergere e, di conseguenza, rendere trasparenti tali interessi anche mediante registrazione degli stessi. È questa la parte dei codici di condotta che vive nell’intarsio che viene a crearsi con la normativa esistente, ad esempio, in materia di repressione della corruzione, di disciplina elettorale o, ancora, di immunità parlamentare<sup>172</sup>. A questa si affianca una seconda parte in cui vengono indicati principi etici di comportamento che, in molti casi, sono desumibili dalle disposizioni costituzionali.

Se, al contrario, essi vengono analizzati dal punto di vista della procedura di formazione, la dottrina tende ad equiparare tale “*specie*

<sup>169</sup> P. GAMBALE, *cit.* 6.

<sup>170</sup> S. SILEONI, *cit.*, 2016, 4. L’A. nota come “*I contenuti e, dunque, gli obiettivi di tali codici possono essere separati in due categorie. Da un lato, vi sono le tematiche e gli scopi più pragmatici e concreti, come la disciplina del conflitto di interesse, al fine di palesare gli interessi finanziari ed economici dei parlamentari attraverso le varie tecniche di registrazione degli stessi. Naturalmente, sotto questo profilo, i codici convivono con altre fonti, come la legislazione penale sulla corruzione o la legislazione sulle immunità parlamentari. Dall’altro lato, vi sono il contenuto e lo scopo etici, vale a dire la traduzione in norme scritte di principi generali come l’onestà, la probità, la correttezza, desumibili espressamente o implicitamente dalla Carta costituzionale.*”

<sup>171</sup> Secondo Sileoni, infatti, “*una prima che preveda «un elenco di principi o valori auspicabili, alla luce dei quali ogni membro compia le scelte migliori relative al proprio comportamento», un’altra più definita, che contenga «una serie molto dettagliata di regole e procedure per la disciplina di tutte le fattispecie di comportamento dei parlamentari»*”. La citazione riportata contiene la posizione già speaker australiano on. Stephen Martin. S. SILEONI, *cit.*, 2016, 16.

<sup>172</sup> In questa prospettiva, i codici di condotta costituiscono “*un’effettiva garanzia ulteriore rispetto alla legislazione ordinaria sull’attività istituzionale*” S. SILEONI, *cit.*, 2016, 17.

*peculiare di fonte normativa*<sup>173</sup> a quelle di rango regolamentare (o inferiore) degli organi costituzionali<sup>174</sup>. La prassi, infatti, ha dimostrato che, normalmente, essi vengono adottati in sede di Assemblea; in questo modo, soprattutto, viene loro attribuita la massima formalità e pubblicità, anche nella fase di discussione e deliberazione. Affianco a tale modalità, si registrano episodi nei quali essi vengono approvati da organi interni<sup>175</sup>; in particolare si tratta di quegli organi cui sono attribuite competenze relative al funzionamento o all'organizzazione dei lavori e dell'attività parlamentare<sup>176</sup>.

Valutare la portata normativa e prescrittiva di tali strumenti è tuttavia, come detto, un esercizio che va compiuto volta per volta. Esso, in particolare, oltre a quanto sinora esposto, necessita di compiere due ulteriori, e fondamentali, indagini. La prima attiene alla fonte con la quale vengono introdotti o all'interno della quale sono collocati. La seconda, non meno importante, se tali codici contengono un sistema sanzionatorio per la violazione delle condotte in essi prescritti, affinché non abbiamo “*valenza meramente ‘estetica*”<sup>177</sup>. L'esperienza ha, infatti, mostrato come non sempre essi approntano meccanismi di *enforcement* soddisfacenti. Laddove, invece, esistono sanzioni, esse, infatti, spesso

<sup>173</sup> S. SILEONI, *cit.*, 2016, 4.

<sup>174</sup> *Ibid.* Si v. anche P. GAMBALE, *cit.*

<sup>175</sup> È questo il caso, come si dirà, dei codici di condotta adottati dai due rami del Parlamento in Italia.

<sup>176</sup> A tal proposito, vale la pena sottolineare, che benché essi siano approvati da organi competenti in materia di organizzazione interna “*si distinguono, tuttavia, dalle fonti di organizzazione poiché non riguardano lo svolgimento dei lavori o l'organizzazione interna, ma solo la condotta dei destinatari nello svolgimento del loro mandato*” cfr. S. SILEONI, *cit.*, 2016, 4.

<sup>177</sup> P. GAMBALE, *cit.* 5.

risultano essere non sufficienti. La valutazione di questi due ultimi elementi, come è stato sostenuto in dottrina, è “*il vero terreno di prova dell’efficacia degli strumenti di autoregolamentazione*”<sup>178</sup>.

**2. L’(auto)regolamentazione delle condotte dei deputati: luci e ombre sull’esperienza della Camera. Indagine sui primi anni di attuazione del codice, in attesa di una (auspicabile) riforma (regolamentare) del sistema di valutazione delle condotte.**

Il dibattito attorno alle regole dell’onestà<sup>179</sup> per i politici in Italia può farsi risalire almeno all’inizio della c.d. seconda Repubblica. Il perché è presto detto: in quegli anni, 1992-1993, l’inchiesta c.d. “Mani pulite” aveva scoperto il vaso di Pandora della corruzione che permeava moltissimi rami della politica e della pubblica amministrazione nel nostro Paese<sup>180</sup>.

L’esigenza che la gestione della vita pubblica venisse ricondotta a forme di esercizio del potere improntate al rispetto di valori etici aveva trovato spazio, oltre che nei referendum abrogativi proposti in quegli anni

<sup>178</sup> S. SILEONI, *cit.*, 2019, 2763.

<sup>179</sup> L’espressione è tratta dall’omonimo volume di B.G. MATTARELLA, *Le regole dell’onestà. Etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, 2007.

<sup>180</sup> Sul tema la letteratura è amplissima, qui si rinvia, tra i tanti, a G. BARBACETTO, P. GOMEZ, M. TRAVAGLIO, *Mani pulite. La vera storia*, Roma, Editori Riuniti, 2002. Per una prospettiva che parte dall’indagine di “Mani pulite” ed arrivi agli anni più recenti, si rinvia a M. DAMILANO, *Eutanasia di un potere: storia politica d’Italia da tangentopoli alla seconda Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

al fine di “moralizzare” la politica<sup>181</sup>, anche nelle linee programmatiche del nuovo Governo Ciampi<sup>182</sup>. Questo, infatti, già nel 1993 auspicava l’adozione di codici di condotta per i politici<sup>183</sup>. Se, come è stato notato<sup>184</sup>, già a partire dall’anno successivo si era avuta l’adozione di codici di comportamento per i dipendenti pubblici, l’introduzione di codici di comportamento per i politici nazionali, fatta eccezione per la legge sul conflitto di interesse già menzionata nel capitolo precedente, ha stentato a trovare la luce per molti degli anni a venire<sup>185</sup>.

<sup>181</sup> Il riferimento è ai referendum del 1993, in particolare ai quesiti relativi all’abrogazione del finanziamento pubblico ai partiti, del Ministero delle partecipazioni statali e all’abrogazione parziale della legge elettorale per il Senato. Per un’approfondita trattazione del tema si rinvia principalmente ad A. CHIMENTI, *Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Roma-Bari, Laterza, 1999; A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica*, Bologna, Il Mulino, 2022.

<sup>182</sup> Per una ricostruzione in chiave sia storico-politica che giuridico-amministrativa del mandato del Governo Ciampi, si rinvia, *ut multis*, alle puntuali considerazioni di L. TORCHIA, B. SETTIS, *Carlo Azeglio Ciampi*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell’Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Laterza, 2022, 707 ss.

<sup>183</sup> La vicenda è riportata anche in P. MARSOCCI, *cit.*, 3 ss. Tale scelta, che come si vedrà, si imporrà negli anni come un vero e proprio *trend* “*corrisponde alla crisi di fiducia dell’elettorato (e quindi alla più generale crisi di rappresentanza politica) e alla maggiore attenzione della pubblica opinione per i fenomeni di corruzione o, comunque, di mala gestio; d’altro lato, contribuisce a fornire una serie di regole di comportamento chiare che possano essere un punto di riferimento certo per chi ne è destinatario, anche rispetto a speculazioni mediatiche indebite, facendo dei codici di condotta uno strumento per salvaguardare la stessa reputazione sia dei singoli destinatari sia dell’istituzione a cui appartengono*”. Così S. SILEONI, *cit.*, 2019, 2756.

<sup>184</sup> Il rinvio è sempre a B.G. MATTARELLA, *cit.*. “*Circa un anno dopo, fu emanato il codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, cioè del personale di carriera[...]*”.

<sup>185</sup> A tal proposito, B.G. MATTARELLA, *cit.* ha evidenziato la stortura di tale asimmetria, benché infatti “*la corruzione politica venga normalmente considerata non meno grave e diffusa di quella amministrativa...la legge si preoccupa di dettare le regole di comportamento analitiche per i dipendenti pubblici, le cui responsabilità sono spesso molto ridotte, mentre se ne preoccupa molto meno per i politici, le cui responsabilità sono spesso molto maggiori*.” Tale considerazione, pur valida negli anni scorsi, ora sembra dover essere presa in esame analizzando le regole di condotta per i politici che via via sono state approvate, come, per l’appunto, i codici di condotta per i parlamentari approvati nelle ultime legislature.

Non è questa la sede nella quale poter ricostruire il dibattito relativo alle regole di etica pubblica introdotte, soprattutto nella XIV legislatura<sup>186</sup> e nella XVI Legislatura<sup>187</sup>, sul fenomeno del conflitto di interessi a livello nazionale.

Per quanto più strettamente attinente al tema in esame, invece, è opportuno ricordare che, dopo anni di scarsa attenzione, la necessità di introdurre regole di comportamento anche per i parlamentari, esenti come si è detto dall'attuale disciplina del conflitto di interessi, è iniziata a riaffiorare in anni più recenti<sup>188</sup>. Alla Camera, a partire dalla XVI legislatura<sup>189</sup> per poi trovare la luce, come si vedrà appena oltre, nella seconda metà della XVII legislatura<sup>190</sup>. Al Senato, invece, il tema, dopo essere stato oggetto di proposte di riforma del Regolamento<sup>191</sup>, è arrivato

<sup>186</sup> Il riferimento è alla legge 20 luglio 2004. n. 215 recante “*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*”.

<sup>187</sup> Il riferimento in questo caso è alla legge 6 novembre 2012, n. 190 recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*” e dei relativi decreti legislativi nn. 235/2012, 33/2013 e 39/2013 adottati dal Governo Monti.

<sup>188</sup> Prima dell'intervento autoregolatorio delle Camere, vale la pena ricordare che si è cercato di riprendere e rafforzare l'obiettivo di migliorare l'onestà dei comportamenti degli eletti a partire dall'approvazione della legge anticorruzione n. 190/2012 e dai conseguenti decreti attuativi, con cui sono state previste ipotesi ulteriori di incandidabilità e incompatibilità, nonché mediante il rafforzamento degli obblighi di trasparenza a carico dei parlamentari.

<sup>189</sup> Sul tema si veda, P. GAMBALE, *cit.*, nt. 2 “*Occorre evidenziare che anche nel corso della XVI legislatura era stata presentata alla Camera dei deputati una proposta di modifica regolamentare vertente sull'introduzione di regole di condotta nei riguardi dei parlamentari (Doc.II, n. 23, Binetti ed altri, recante Previsione del Codice etico della Camera dei deputati), ripresa integralmente nella XVII legislatura; si segnala inoltre che l'istituzione di comitati etici presso le Camere figura tra le proposte conclusive del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali costituito dal Presidente della Repubblica Napolitano*”.

<sup>190</sup> Per un primo commento si rinvia a G. PICCIRILLI, *Un ulteriore tassello nella decodificazione del diritto parlamentare: il Codice di condotta dei deputati*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2016.

<sup>191</sup> *La proposta di un "Codice di condotta" dei Senatori*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2015. Il riferimento è alla proposta di modifica del Regolamento presentata il 10 giugno 2015 e relativa all'introduzione dell'articolo 1-bis e modifica all'articolo 12 del Regolamento, in materia di trasparenza nell'esercizio della funzione di Senatore e per

ad una più compiuta maturazione tra la XVII e la XVIII legislatura quando, sul finire di quest'ultima è stato approvato il nuovo codice di condotta per i senatori<sup>192</sup>.

In Italia, l'introduzione di tali codici di condotta ha rappresentato "*un'innovazione senza precedenti*"<sup>193</sup> per l'ordinamento parlamentare. La materia, peraltro, si inserisce all'interno di un crinale in cui mentre si cerca di tradurre in precetti normativi il rispetto di un'etica pubblica costituzionale, si deve lavorare stando ben attenti al perimetro delle prerogative del singolo parlamentare, connesse all'esercizio delle sue funzioni, e in particolare a quelle del libero mandato parlamentare<sup>194</sup>.

Come è stato evidenziato in dottrina<sup>195</sup>, infatti, per lungo tempo si è creduto che l'unico tipo di responsabilità attivabile all'interno del circuito politico nei confronti del parlamentare fosse esclusivamente quella politica, consistente nella sanzione della non rielezione da parte del corpo elettorale. In effetti, come si vedrà, ancora oggi essa permane la principale, e quasi unica, forma di responsabilità con una pervasiva

l'adozione del Codice di condotta dei Senatori (Doc. II, n. 29), a prima firma dei senatori Orellana e Gambaro.

<sup>192</sup> L. DE CICCO, *Il nuovo "Codice di condotta" dei senatori: niente limiti ai doni istituzionali e salta la stretta sul conflitto d'interessi*, *La Repubblica*, 27 aprile 2022.

<sup>193</sup> P. PISICCHIO, *cit.*, 167. L'A. nota come in passato si "*possono rammentare un'unica manifestazione di intenti, successivamente, però, non tradotta in puntuale decisione, da parte del consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica nel 2012, con oggetto specifico relativo ai rapporti tra senatori e portatori di interessi*".

<sup>194</sup> Come nota P. GAMBALE, *cit.*, "*nonostante i numerosi richiami ai fondamenti costituzionali riferiti esplicitamente a chi assolve funzioni e cariche pubbliche (si pensi agli articoli 97, 98, 28 e 24 della costituzione), che appaiono, come giustamente è stato detto, sovrapponibile ai contenuti dei cosiddetti codici etici, l'applicabilità di regole etiche sia alle formazioni politiche sia ai parlamentari è apparsa sempre alquanto problematica e di difficile attuazione*".

<sup>195</sup> *Ibidem*.

efficacia, ma con evidenti limiti<sup>196</sup>. Affianco a tale tipo di responsabilità di natura politica, lungo una parte non irrilevante della storia repubblicana non si è riusciti ad attivare forme responsabilità giuridica. I tentativi non sono stati in grado di permeare la membrana delle guarentigie di natura immunitaria, confortata anche da una lettura espansiva della giurisprudenza costituzionale che, solo a partire dai primi anni 2000, ha iniziato a ridurre l'ampio perimetro di cui lo strumento dell'immunità parlamentare godeva<sup>197</sup>.

La materia è nuovamente emersa dal suo carsico atteggiarsi solo nella XVII Legislatura<sup>198</sup>. Il rinnovato interesse, per la verità, è stato scaturito anche dall'attenzione che il nostro Paese ha dedicato al fenomeno corruttivo in vista di uno dei periodici cicli di valutazione del GRECO, che avrebbe coinvolto l'Italia proprio sul tema della prevenzione della corruzione dei parlamentari<sup>199</sup>.

<sup>196</sup> *Ibid.*

<sup>197</sup> Il riferimento è in particolare alle note sentt. 10 e 11 del 2000, il cui impianto è stato poi confermato dalla sent.120 del 2004. Per una ricostruzione si rinvia a L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2023, 87 ss.

<sup>198</sup> In verità, già nella XVI legislatura era stata presentata una proposta di modifica del Regolamento della Camera relativa all'introduzione di regole di condotta nei riguardi dei parlamentari (Doc.II, n. 23, Binetti ed altri, recante Previsione del Codice etico della Camera dei deputati). Tale proposta poi è stata ripresa integralmente nella XVII legislatura. Sul tema, peraltro, occorre ricordare che l'istituzione di comitati etici presso le Camere era una proposta contenuta nella relazione conclusiva del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali costituito dal Presidente della Repubblica Napolitano.

<sup>199</sup> L'opinione è condivisa in dottrina da M. FILIPPI, *cit.*, secondo cui il "*proprio sotto la spinta e la pressione del gruppo di stati contro la corruzione è stato infatti adottato nel 2016 il codice di condotta della Camera dei deputati*". Anche secondo G. PICCIRILLI, *cit.*, "*L'inserimento, all'interno della pianificazione degli incontri del GRECO di un report sulla situazione italiana ha dunque costituito uno dei motivi di attualità e, anzi di 'urgenza' dell'adozione di un codice deontologico, anche in considerazione delle esperienze già maturate nell'ambito dei 34 Paesi*".



In questo quadro, la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati ha approvato il 12 aprile 2016 il Codice di condotta dei deputati. È intuibile pertanto, sin da subito, la scelta che la Camera ha voluto assumere adottando l'atto in sede di Giunta per il Regolamento. Come è possibile rinvenire dai dibattiti in seno all'organo, le vie per l'approvazione del testo erano essenzialmente due: adottare il testo con una decisione della Giunta per il Regolamento oppure procedere con l'*iter* ordinario di modifica del Regolamento<sup>200</sup>. La decisione sull'*iter* da intraprendere è stata oggetto di attenta valutazione anche perché, a seconda della procedura individuata, ne sarebbe discesa una differente tipologia di fonte<sup>201</sup>, con conseguenze evidentemente differenti<sup>202</sup>. È prevalsa l'opzione di un'adozione con decisione della Giunta del Regolamento, anche perché – come è stato notato – quella della modifica parlamentare presentava “*punti di debolezza*” in relazione alla complessità dell'*iter* di approvazione, che ne avrebbe dilatato i tempi, e

<sup>200</sup> P. PISICCHIO, *cit.*, 169. Vale la pena notare che vi sarebbe stata anche un terza via “mediana”. Il riferimento è alla possibilità di inserire una norma di principio nel Regolamento che poi rinviasse ad una più compiuta disciplina del codice da approvare in sede di Ufficio di Presidenza. Una soluzione, come si vedrà, che sarà quella adottata dal Senato della Repubblica, in occasione della revisione regolamentare del dicembre 2017.

<sup>201</sup> Il riferimento è a quella regolamentare, nell'ipotesi di modifica del Regolamento; o quella di “fonte minore” del diritto parlamentare nel caso di un organo interno.

<sup>202</sup> La questione è posta anche da P. GAMBALE, *cit.*, secondo cui le questioni erano, appunto “a) in primo luogo, quella relativa all'individuazione della fonte, nell'ordinamento parlamentare, competente a disciplinare la materia (il Regolamento generale o altre fonti “minori” del diritto parlamentare); a1) nel caso di concorso di più fonti, quale debba essere l'ambito affidato al Regolamento e cosa riservare alle altre fonti del diritto parlamentare; a2) il rapporto con la legislazione ordinaria che si occupa di profili che sono in qualche modo “contigui” con gli oggetti disciplinati dalle regole introdotte nell'ordinamento parlamentare, quale quella penale e anche quella anticorruzione).

non avrebbe consentito di verificarne prima l'effettivo funzionamento nella pratica<sup>203</sup>.

Nondimeno, occorre evidenziare che si è trattato di una “*consapevole scelta metodologica*”<sup>204</sup> a favore, in sostanza, di un “*atto sperimentale*” nelle more di pervenire, dopo un primo bilancio di attività del codice di condotta, all'introduzione di una disciplina regolamentare<sup>205</sup>. Tale formula sperimentale, peraltro, non è una novità per l'ordinamento parlamentare; anzi l'introduzione di discipline sperimentali è sembrata sempre più divenire una tendenza espressione di una “*certa resistenza*”<sup>206</sup> delle Camere a modificare le proprie fonti a fronte di innovazioni dell'ordinamento giuridico<sup>207</sup>. Gli ultimi esempi riguardano le norme di funzionamento del Comitato per la legislazione, oppure

<sup>203</sup> M. FILIPPI, *cit.*, 14. L'A. individua tre ordini di ragioni che hanno condotto ad una scelta diversa da quella della modifica regolamentare: “*in primo luogo è apparso problematico riuscire a comprimere efficacemente il contenuto del Codice in una sola modifica regolamentare. In secondo luogo per ragioni di economia procedurale: la necessità di concludere l'iter in tempi brevi – prima della valutazione del GR.E.CO. –, ha imposto il ricorso a procedure semplificate. Infine per agevolare possibili modifiche da apportare all'esito del periodo – indefinito – di sperimentazione*”.

<sup>204</sup> S. SILEONI, *cit.*, 7.

<sup>205</sup> Cfr. P. PISICCHIO, *cit.*, 171. L'A. evidenzia come “*La proposta del relatore di adottare in via convenzionale aperte «in quanto sicuramente più rapide e più flessibile» venne accolta dalla giunta con la motivazione che tale modalità avrebbe consentito prima di giungere alla modifica del regolamento «un adeguato periodo di sperimentazione di valutazione dei profili applicativi che la disciplina dovesse porre», circostanza ritenuta necessaria in considerazione della peculiare natura della materia trattata*”.

<sup>206</sup> E. GRIGLIO, *Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una «fuga» dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 118. Sul tema si v. anche L. GIANNITI e C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2013.

<sup>207</sup> G. PICCIRILLI, *cit.*, secondo cui “*sono state percorse a più riprese in sostituzione di formali innovazioni regolamentari. Ne sono rintracciabili diverse riguardo al funzionamento del Comitato per la legislazione e all'esercizio dei poteri parlamentari previsti dal Trattato di Lisbona, ma anche relativamente alle norme di prima attuazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, mediante l'adozione di un “Protocollo sperimentale”, elaborato dagli Uffici di presidenza delle Commissioni Bilancio delle due Camere, e poi approvato dalla Giunta per il regolamento della Camera, mentre l'omologo organo del Senato si è limitato ad una “presa d'atto*”.

l'adozione di un "Protocollo sperimentale" che ha determinato la nascita dell'Ufficio parlamentare di bilancio<sup>208</sup>.

Si è trattato, pertanto, di "*una scelta più cauta*"<sup>209</sup>, attraverso un "*approccio più prudente*"<sup>210</sup> che non può condurre a ritenere che le disposizioni contenute nel codice possano essere intese quali fonti del diritto<sup>211</sup>, atteso che la mancata introduzione in sede di riforma regolamentare ne impedisce il rango di fonte primaria ex art. 64 Cost<sup>212</sup>. Semmai, quanto alla loro natura giuridica si è detto avere più "*natura convenzionale*"<sup>213</sup>, considerandolo come un atto "*vagamente paragonabile*"<sup>214</sup> a quello dei pareri della Giunta per il Regolamento.

Una scelta, pertanto, che ha depotenziato di molto lo strumento, soprattutto, in relazione alla tenue, se non quasi nulla, capacità incisiva e deterrente delle sanzioni. La scelta della "*via sperimentale*" ha precluso,

<sup>208</sup> Occorre sottolineare che la costituzione per questa via dell'Ufficio parlamentare di bilancio e l'introduzione dei codici di condotta permangono differenze. Secondo M. FILIPPI, *cit.*, 13 con "*l'Ufficio parlamentare di bilancio infatti le Camere hanno concretizzato quanto giuridicamente già esistente e disposto con l'art. 16 della L. 243/2012. Il Codice di condotta e l'istituzione del Comitato consultivo, invece, sono stati creati ex novo dalla Giunta per il Regolamento della Camera seguendo una procedura per certi versi assimilabile a quella di espressione dei pareri*". Resta il fatto, come evidenzia E. GRIGLIO, che tale procedura, con riferimento all'Ufficio parlamentare di bilancio, "*rappresenta un precedente potenzialmente molto pericoloso di fuga dalla revisione dei regolamenti parlamentari che nessuna garanzia consente di offrire sulla transitorietà e sul carattere realmente sperimentale della disciplina adottata*".

<sup>209</sup> S. SILEONI, *cit.*, 2016, 7.

<sup>210</sup> M. FILIPPI, *cit.*, 13.

<sup>211</sup> "*La scelta di rivestire l'atto della forma di una delibera di giunta, piuttosto che di una riforma del regolamento della Camera o anche solo di un atto integrativo del regolamento, da questo richiamato, fa sì che non si rinvenga norma superiore che preveda o disciplini l'adozione di un codice di condotta per la Camera, né che «con il suo contenuto vi si riferisce e impartisce il significato giuridico di modo che l'atto possa essere qualificato secondo questa norma»*". S. SILEONI, *cit.*, 2016, 8.

<sup>212</sup> Sul punto tutta la dottrina che si è occupata del tema è sinora concorde.

<sup>213</sup> S. SILEONI, *cit.*, 2019, 2765.

<sup>214</sup> E questo "*benché in assenza di un riferimento diretto all'interpretazione o all'attuazione di una specifica norma regolamentare*". G. PICCIRILLI, *cit.*, 5.

infatti, che l'irrogazione delle sanzioni potesse andare oltre, come si vedrà, la blanda pubblicazione del mancato adempimento degli obblighi previsti del codici di condotta a carico del singolo parlamentare<sup>215</sup>.

Se dunque, sotto il profilo della natura dell'atto, esso non può essere considerato avente carattere innovativo, è stato evidenziato che di tale carattere è manchevole anche sotto il profilo del contenuto, essendo esso – in buona sostanza – una ricognizione di norme già esistenti ai vari livelli, legislativo e regolamentare<sup>216</sup>. Sul tema, tuttavia, vale la pena sottolineare che tale funzione ricognitiva, quasi come a volerne comporre un “Testo unico”, è stata sin da subito tenuta in considerazione ed espressamente voluta dalla Giunta per il Regolamento, come affermato dallo stesso relatore P. Pisicchio (Misto) durante la fase dei lavori<sup>217</sup>.

Quanto alla sua strutture, il codice è organizzato in sette paragrafi<sup>218</sup>, che possono essere suddivisi in tre parti, a seconda del *valore* delle disposizioni in esse contenute<sup>219</sup>.

La prima parte, cioè il Par. I “*Principi generali*”, esprime disposizioni essenzialmente dal contenuto “*specificativo*”, soprattutto del riferimento

<sup>215</sup> Come nota P. PISICCHIO, *cit.*, 171 “*La ragione di tale limite risiede nel fatto che in assenza di un intervento di modifica regolamentare rimarrebbe preclusa la possibilità di intervenire in via convenzionale sulla materia delle sanzioni disciplinari estendendole in via interpretativa alle violazioni del codice*”.

<sup>216</sup> Secondo M. FILIPPI, *cit.*, 11, essi sono “*sostanzialmente riferiti a tre ordini di categorie: dichiarazioni in merito a cariche ed attività professionali ricoperti; redditi e interessi economici e finanziari; contributi e finanziamenti ricevuti*”.

<sup>217</sup> Secondo Pisicchio, infatti si era in presenza di “*un corpus di norme disorganico e asistemico, disperso in una pluralità di fonti; Sembrerebbe quindi emergere l'opportunità di una loro riaggregazione - ai fini conoscitivi - che permetterebbe anche di individuare più facilmente gli aspetti meritevoli di ulteriori interventi o specificazioni*” P. PISICCHIO, *cit.*, 169, nt. 100.

<sup>218</sup> Essi sono, in realtà, “*in tutto equivalenti ad articoli, contraddistinti da numeri romani e suddivisi in commi non numerati*”. Cfr. G. PICCIRILLI, *cit.*, 1.

<sup>219</sup> La tassonomia è contenuta in P. PISICCHIO, *cit.*, 169, nt. 106.

che viene fatto agli art. 54 e 67 Cost. Si sancisce espressamente il rispetto dei principi di *“integrità, trasparenza, diligenza, onestà, responsabilità e tutela del buon nome della Camera dei deputati”*, evidenziando come mediante l’esercizio del loro mandato i deputati *“Non ottengono né cercano di ottenere alcun vantaggio finanziario diretto o indiretto o altre gratifiche”*.

La lettura appare, tuttavia, più interessante con riferimento al secondo capoverso del Par I, e ciò per due ordini di ragioni: da un lato perché inserisce nel Codice la pretesa nozione di conflitto di interessi, ovvero *“quando uno specifico interesse privato potrebbe influenzare indebitamente l’esercizio delle sue [i.e. del parlamentare] funzioni”*; dall’altra perché richiede al parlamentare in conflitto di interessi di adottare *“senza indugio tutti i provvedimenti necessari per rimuoverlo”* senza tuttavia specificare adeguatamente di che tipo debbano essere tali provvedimenti. Appare, infatti, insufficiente il successivo ed immediato riferimento ai *“principi e alle disposizioni del presente codice di condotta”* perché anche ad una attenta lettura di esse, il parlamentare viene gravato da una condotta dai contorni *“fumosi”*. Pure il riferimento alla possibilità per il parlamentare *“in caso di dubbio”* di chiedere un parere al Comitato di cui al Par VI, innovazione espressamente mutuata dal Codice di condotta del Parlamento europeo<sup>220</sup>, lascia comunque nelle mani del deputato la scelta se voler fugare il suo dubbio, o meno. Sull’attività, in sede consultiva, di tale Comitato si tornerà appena oltre, ma vale la pena

<sup>220</sup> Cfr. art. 4, Cod. di condotta dei deputati del Parlamento europeo.

notare che sino ad ora, nessun deputato ha ritenuto opportuno adire il Comitato per chiedere pareri ai sensi del Par. IV<sup>221</sup>.

La seconda parte invece è dal tenore semplicemente “*ricognitivo*” degli obblighi già imposti ai deputati a mo’ di “Testo unico” specialmente con riferimento ai doveri di cui al Par. II “*Doveri dei deputati*” e agli obblighi di cui al Par. III “*Dichiarazioni dei deputati*”.

Il Par. II, nell’elencare alcuni dei doveri specifici dei deputati, concernenti “*obblighi previsti dall’ordinamento e dalle norme regolamentari della Camera*” non fa altro che tradurre nelle ipotesi in questione i principi di diligenza e onestà già menzionati nel Par I. La richiesta di osservare con “*scrupolo e rigore*” tali obblighi pare potersi dire vada, appunto, in quel senso. Allo stesso tempo, in nulla innova il Codice, pur nella sua solennità quando richiede che i deputati rendano “*dichiarazione delle proprie attività patrimoniali e finanziarie, dei finanziamenti ricevuti nonché delle cariche da essi ricoperte in qualunque ente o società di carattere pubblico o privato*”<sup>222</sup>.

<sup>221</sup> Per la XVII legislatura, si v. 1<sup>a</sup> *Relazione annuale del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati composto dai deputati Adornato, Centemero, Di Salvo, Fraccaro, Giampaolo Galli, Giancarlo Giorgetti, Grillo, Melilla, Pes e Pisicchio (Presidente)*, 22 giugno 2017, disponibile sul sito della Camera dei deputati. Per la XVIII legislatura, invece, si v. 2<sup>a</sup> *Relazione annuale della XVIII legislatura del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati composto dai deputati Alemanno, Boniardi, Businarolo, Cassinelli, Ceccanti, Colucci, Daga, Liuni, Pastorino, Varchi*, 6 maggio 2021, disponibile anch’essa sul sito della Camera dei deputati. Per la XIX legislatura, non essendo ancora terminato al momento in cui si scrive il primo anno di legislatura, non è presente ancora alcuna relazione.

<sup>222</sup> “*I deputati devono poi sottostare a divieti in tema di finanziamenti stabiliti dall’art. 4 della L. 18 novembre 1981 n. 659 e art. 7 della L. 2 maggio 1974 n. 195: non possono, infatti, ricevere finanziamenti o contributi, sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati, da parte di organi della pubblica amministrazione, enti pubblici, società con partecipazione di capitale pubblico superiore al venti per cento o di società controllate da queste ultime. L’infrazione può comportare la reclusione da sei mesi a quattro anni e la multa fino al triplo delle somme versate (art. 4 della l. n. 659/1981).*”

Il par. III contiene, più di tutti gli altri, norme ricognitive relative in particolare agli obblighi già previsti, in tema di redditi, attività e finanziamento, dalla l. n. 441 del 1982<sup>223</sup> e dalla l. 569 del 1981<sup>224</sup>. L'innovazione, se di innovazione si può parlare, è che tali dichiarazioni ora devono essere rese non solo alla Giunta per le elezioni, le cui prerogative non vengono quindi dimidiate dal Codice (né potrebbero esserlo, peraltro), ma anche al Comitato consultivo di cui al Par. VI.

Sul tema, tuttavia, non bisogna ingannarsi. Infatti, tra le attività che i due organi svolgono su tali obblighi vi è diversità di funzioni: mentre il Comitato consultivo istituito dal codice di condotta acquisisce tali dichiarazioni per adempiere agli obblighi di trasparenza e di condotta dei deputati previsti anche dal Codice; la Giunta per le elezioni le acquisisce, e se ne serve, per valutare le posizioni dei singoli eletti in fase di deliberazione di eventuali incompatibilità, ineleggibilità o casi di decadenza.

La terza parte, infine, contiene senza dubbio le disposizioni più di portata innovativa, anche se si è parlato di “*limitate innovazioni*”<sup>225</sup>, rispetto all'ordinamento previgente: sono quelle relative ai Parr. IV “*Doni*”, V “*Pubblicità*”, VI “*Comitato consultivo*” e VII “*Sanzioni*”.

*La stessa disposizione impone ai deputati di dichiarare l'importo dei finanziamenti privati ricevuti nel caso superino la soglia dei cinquemila euro annui. Detti finanziamenti o contributi o servizi, per quanto riguarda la campagna elettorale, possono anche essere dichiarati a mezzo di autocertificazione dei candidati. La violazione degli obblighi in questo caso è punita con la multa (da due a sei volte l'ammontare non dichiarato) e con la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici prevista dal terzo comma dell'articolo 28 del codice penale”. M. FILIPPI, cit., 11*

<sup>223</sup> In particolare, il riferimento è agli artt. 2 - 4, 7, 8, 9.

<sup>224</sup> Per come modificata dal D.l. 28 dicembre 2013 n. 149 convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014, n. 13.

<sup>225</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, cit., 1.

Il Par. IV, sull'esempio dell'art. 5 del codice di condotta del Parlamento europeo, introduce il divieto, per i deputati nell'esercizio delle loro funzioni, di ricevere "*doni o benefici analoghi*" di valore superiore a 250 euro<sup>226</sup>. Vengono poi introdotte delle esimenti al comma successivo per il rimborso o il pagamento delle spese di viaggio, vitto e alloggio, anche superiori a 250 euro, "*quando i deputati partecipano sulla base di un invito e nell'esercizio delle loro funzioni a eventi organizzati da terzi*". Sulla compiuta elencazioni dei casi in cui il parlamentare possa o meno considerarsi invitato nell'esercizio delle sue funzioni, e quindi andare esente dall'obbligo di astensione di cui al comma 1, il Codice si limita a fornire una riserva a favore dell'Ufficio di Presidenza cui spetta il compito di adottare "*le disposizioni necessarie ad assicurare la trasparenza*". Sebbene più volte, come emerge dalle relazioni annuali del Comitato consultivo, questo abbia discusso sull'introduzione di tali disposizioni, trasmettendo anche il lavoro istruttorio all'Ufficio di Presidenza in quanto organo competente, esso non è mai intervenuto<sup>227</sup>. In particolare, nella XVII legislatura il tema era stato oggetto del lavoro del Comitato ma, stante il breve scorcio di legislatura rimanente dal primo insediamento del Comitato, l'Ufficio di Presidenza non ha fatto in tempo a procedere<sup>228</sup>.

<sup>226</sup> Più precisamente, il Par IV dispone che "*Nell'esercizio delle loro funzioni, i deputati si astengono dall'accettare doni o benefici analoghi, salvo quelli di valore inferiore a 250 euro, offerti conformemente alle consuetudini di cortesia, o quelli ricevuti conformemente alle medesime consuetudini qualora rappresentino la Camera dei deputati in veste ufficiale*".

<sup>227</sup> Come emerge dalla lettura di tutte le relazioni annuali del Comitato consultivo finora depositate e pubblicate.

<sup>228</sup> Anche se, va notato, come emerge dalla prima relazione del Comitato che "*all'esito del lavoro istruttorio svolto, concluso nella riunione del 17 maggio 2017, frutto del contributo costruttivo dei componenti del Comitato, è stata quindi trasmessa alla Presidenza un'ipotesi di articolato in vista della discussione e delle successive*



Così, nel dicembre 2018, il GRECO, mettendo in luce tale lacuna, aveva chiesto, per il tramite di una raccomandazione, di provvedere ad una efficace attuazione del par. IV, secondo comma del Codice<sup>229</sup>. I lavori del Comitato, tuttavia, hanno riscontrato nella XVIII legislatura una difformità di opinioni sull'elenco degli organismi per i cui eventi non vi sarebbe obbligo di comunicazione da parte dei deputati in caso di loro partecipazione spesata o rimborsata<sup>230</sup>. L'Ufficio di Presidenza della Camera ha avviato la discussione della questione nella riunione del 16 ottobre 2019, conferendo l'incarico di relatore al Presidente del Comitato, Luca Pastorino, Segretario di Presidenza, ma anche nella XVIII legislatura non si è arrivati ad una definitiva approvazione<sup>231</sup>. È auspicabile,

*deliberazioni di competenza dell'Ufficio di Presidenza". Il 17 maggio 2017, cioè, circa un anno prima della fine della legislatura, il che lascia supporre che il tempo per procedere all'approvazione del lavoro istruttorio trasmesso dal Comitato ci sarebbe stato.*

<sup>229</sup> Cfr. 1<sup>a</sup> *Relazione annuale della XVIII legislatura del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati composto dai deputati Alemanno, Businarolo, Cassinelli, Ceccanti, Colucci, Daga, Liuni, Pastorino, Sasso e Varchi*, 15 gennaio 2020, 5 "Il GRECO, nel formulare il rapporto sull'Italia (pubblicato nel gennaio 2017) ha messo in luce alcune lacune normative che ha chiesto alle autorità italiane di colmare e sulle quali ha effettuato una nuova raccomandazione nel rapporto del 13 dicembre 2018: una di queste lacune riguarda proprio la mancata previsione di una disciplina efficace in attuazione del paragrafo IV, secondo comma, del Codice".

<sup>230</sup> *Ibidem*. "Tale elenco, nel testo finale approntato, ricomprende, sulla scorta della omologa normativa del Parlamento europeo, enti di natura pubblicistica o comunque titolari di funzioni di indubbio rilievo pubblico: da parte di alcuni componenti del Comitato è stata prospettata l'opportunità di un ampliamento di tale elenco così da includervi altri soggetti ritenuti – ai fini della disciplina oggetto del testo – a vario titolo assimilabili a quelli già compresi, come, in particolare, le organizzazioni maggiormente rappresentative dei lavoratori dipendenti, dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi, sul presupposto del particolare rilievo del loro ruolo e delle loro funzioni".

<sup>231</sup> Cfr. 2<sup>a</sup> *Relazione annuale della XVIII legislatura del Comitato, cit.*. In tale sede, infatti, si legge che "Nella riunione dell'Ufficio di Presidenza del 29 luglio 2020 il Presidente del Comitato, relatore in tale organo sull'ipotesi di articolato normativo di attuazione del paragrafo IV, secondo comma, del Codice, ha ripreso il tema rappresentando l'esigenza di svolgere un supplemento di approfondimento relativamente ad uno specifico aspetto contenuto nel testo predisposto dal Comitato, all'esito del quale la questione potrà essere compiutamente esaminata dall'Ufficio di Presidenza".

pertanto, che nel corso della XIX legislatura si venga incontro alla raccomandazione GRECO rendendo effettivo il disposto del par. IV, secondo comma del Codice.

Il par. V “*Pubblicità*” sancisce la pubblicazioni delle posizioni e degli interessi finanziari del parlamentare “*sul sito internet della Camera dei deputati*”. In questo caso, si è inserito nel Codice una procedura che, nei fatti, era stata seguita già nella XVI legislatura<sup>232</sup>, in questo senso confermando ancora una volta l’importanza della prassi nel diritto parlamentare.

Il Par. VI “*Comitato consultivo sulla condotta dei deputati*” istituisce, invece, un nuovo organo parlamentare competente per l’attuazione delle disposizioni contenute nel Codice. Esso è costituito dall’Ufficio di Presidenza ed è composto da quattro membri dell’Ufficio stesso e da sei deputati “*designati dal Presidente della Camera tenendo conto della loro esperienza e, per quanto possibile, della esigenza di rappresentatività ed equilibrio politico, in modo da garantire comunque la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni*”. Vale la pena sottolineare la struttura paritaria dell’organo, che lo accomuna al Comitato per la legislazione, unico altro organo a compagine paritetica; peraltro, tenuto conto della delicatezza della materia, assume maggiore valore, soprattutto come elemento di maggiore tutela delle minoranze.

Il Comitato, presieduto da un suo componente designato dal Presidente della Camera, ha il compito di dare attuazione al Codice e, per

<sup>232</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *cit.*, 1-2.

interpretazione autentica della stesso<sup>233</sup>, svolge essenzialmente quattro compiti. È possibile, a seconda dei vari doveri cui è chiamato, distinguere le sedi in cui opera tale Comitato.

Esso opera in sede consultiva quando fornisce, ai sensi del citato par. I, secondo comma, pareri ai deputati che lo chiedano sull'eventuale sussistenza di una situazione di conflitto di interesse e sui provvedimenti necessari per rimuoverlo. Oppure, ancora, quando, ai sensi del par. VI, secondo comma, fornisce su richiesta dei deputati "*orientamenti sull'interpretazione e l'attuazione*" delle disposizioni del Codice. Il codice, nell'ottica di una sempre più ampia pubblicità dei lavori delle Camere, dispone peraltro la pubblicazione di tali pareri e orientamenti sul sito (par. VI, quarto comma). La prassi, come è possibile riscontrare dalle relazioni annuali del Comitato consultivo, non ha fatto registrare l'attivazione del Comitato per l'espressione di tali pareri o orientamenti<sup>234</sup>.

Il Comitato, invece, svolge le sue funzioni in sede "*inquirente*" quando, ai sensi del par. VI, terzo comma del Codice, esamina su richiesta del Presidente della Camera, i presunti casi di violazione del codice stesso e ne comunica gli esiti al Presidente. Il Comitato consultivo svolge al riguardo gli accertamenti istruttori necessari, convocando eventualmente il deputato interessato, e può, previa autorizzazione del

<sup>233</sup> Ricavabili da 1<sup>a</sup> *Relazione annuale della XVIII legislatura, cit.*, 2-3.

<sup>234</sup> Si veda 1<sup>a</sup> *Relazione annuale della XVII legislatura, cit.*, 9 "*Nel primo anno di attività del Comitato non sono pervenute, infine, richieste di parere ex par. I, secondo comma, del Codice di condotta, né richieste di orientamenti sull'interpretazione e attuazione delle disposizioni del Codice ex par. VI, secondo comma, del Codice stesso*". Relativamente alla legislatura successiva si v. la 2<sup>a</sup> *Relazione annuale della XVIII legislatura, cit.*, 2 "*A ciò si aggiunga che, nel corso dell'anno 2020 e in questa prima parte del 2021, non è stata sottoposta all'esame del Comitato, ai sensi delle disposizioni del Codice che ne consentono l'attivazione, alcuna specifica questione*".

Presidente, chiedere il parere di esperti. In caso di violazione, e lo si dirà a breve, la sanzione prevista dal par. VII per la violazione delle disposizioni del Codice è l'annuncio all'Assemblea e la pubblicità sul sito internet della Camera dei deputati. Nel corso della XVII legislatura non è stata avanzata alcuna richiesta, ai sensi del paragrafo in esame, da parte del Presidente della Camera; nella XVIII legislatura si è avuto, invece, il primo caso di presunta violazione del Codice terminato con la constatazione della mancata violazione delle norme del Codice ai fini dell'applicazione di eventuali sanzioni<sup>235</sup>.

Infine, esso lavora in sede "referente" o "consuntiva" poiché è tenuto a pubblicare, come previsto dall'ultimo comma del par. VI, ogni anno una relazione sulla propria attività. Tale dovere non è sempre stato rispettato pedissequamente dal Comitato. Infatti, se pare giustificata la presenza di una sola relazione nella XVII legislatura, proprio perché il Comitato è stato costituito "in corsa", nell'ultimo scorcio della legislatura, lo sembra un po' meno per la XVIII legislatura dove a fronte di oltre quattro anni di

<sup>235</sup> Cfr. 1<sup>^</sup> *Relazione annuale della XVIII legislatura, cit.*, 8 "È, infine, stata trasmessa dalla Presidenza della Camera, in data 16 ottobre 2019, ai fini delle valutazioni di competenza da parte del Comitato, una nota indirizzata allo stesso Presidente della Camera da un membro del Consiglio provinciale di Trento, nella quale si formulano alcune osservazioni in relazione alla dichiarazione delle cariche ricoperte e delle funzioni svolte resa dal deputato Vittorio Sgarbi a norma dell'art. 15 del Regolamento della Giunta delle elezioni e del paragrafo III, primo comma, del Codice di condotta, pubblicata sulla pagina personale del medesimo deputato sul sito internet della Camera, a norma del paragrafo V del medesimo Codice. Si tratta del primo caso di esame, su deferimento del Presidente della Camera ai sensi del par. VI, terzo comma, del Codice, di un presunto caso di violazione del Codice di condotta da parte di un deputato. Sulla scorta dell'approfondimento svolto il Comitato, nella riunione del 15 gennaio scorso, ha constatato non sussistere una violazione delle norme del Codice ai fini dell'applicazione delle eventuali sanzioni. Dell'esito di tale approfondimento è stato informato il Presidente della Camera e lo stesso deputato interessato".

legislatura esso ha elaborato solo due relazioni annuali. Va detto, come risulta anche dalla seconda relazione annuale del 6 maggio 2021, che l'attività del Comitato è stata rallentata dall'insorgere della pandemia e poi bloccata dallo scioglimento anticipato della Camera nel luglio 2022. È auspicabile che la XIX sia la legislatura giusta per il compiuto rispetto delle funzioni che il Comitato svolge in sede “*referente-consuntiva*”.

Il Codice, da ultimo, si chiude con il par. VII “*Sanzioni*” e prevede quale “ammenda” per il mancato rispetto delle disposizioni in esso contenute l'annuncio all'Assemblea e la pubblicazione della sanzione sul sito *internet* della Camera dei deputati<sup>236</sup>. La prassi applicativa dimostra che si è proceduto una sola volta ad applicare tali sanzioni. Nel corso della XVII legislatura, infatti, durante la prima attuazione degli obblighi di cui al par. III, alcuni deputati, reiteratamente invitati dal Comitato<sup>237</sup>, non avevano reso le dichiarazioni relative alla loro situazione patrimoniale e ai loro interessi finanziari. Il Comitato, dopo aver operato per mesi “*cum grano salis*”<sup>238</sup>, ha provveduto a differire i deputati inadempienti alla Presidenza della Camera<sup>239</sup>, la quale nella seduta del 6

<sup>236</sup> “*invero senza specificare condizioni idonee ad assicurarne una effettiva visibilità*”. Cfr. G. PICCIRILLI, *cit.*, 2.

<sup>237</sup> In particolare, il 3 agosto 2016, il 1° febbraio 2017 e il 16 marzo 2017 in questa ultima ipotesi con “*con l'avvertenza esplicita che, alla scadenza del nuovo termine, il Comitato sarebbe stato convocato per valutare, con riferimento ai deputati inadempienti, l'applicazione del paragrafo VII del Codice*”. Si veda 1^ *Relazione annuale della XVII legislatura, cit.*, 6.

<sup>238</sup> Dopo i tre avvisi sopra menzionati, infatti, “*il Comitato ha inoltre convenuto di procedere ad un ultimo sollecito, da inviare ai Presidenti dei Gruppi di appartenenza dei deputati non ancora adempienti, al fine di consentire loro – entro un ulteriore brevissimo termine – la presentazione delle dichiarazioni*”.

<sup>239</sup> Si veda 1^ *Relazione annuale della XVII legislatura, cit.*, 7. “*Il Comitato, nella citata riunione del 17 maggio 2017, ha preso atto che i deputati che non hanno dato seguito nei termini stabiliti e nonostante i reiterati inviti alla predetta richiesta, formulata ai sensi del paragrafo III, primo comma, del Codice sono incorsi in un caso di mancata osservanza di*

giugno 2017 ha “*dato annuncio all’Assemblea dei deputati che non hanno presentato la dichiarazione nel termine stabilito ed il relativo elenco è stato pubblicato sul sito internet della Camera in data 7 giugno, nella sezione dedicata al Comitato (alla voce sanzioni) e sulle singole pagine dei deputati inadempienti*”<sup>240</sup>. Dopo l’applicazione della sanzione quasi tutti hanno provveduto a regolarizzare la loro posizione, facendo salire a 627 (il 99,5% del totale) il numero di deputati adempienti<sup>241</sup>.

Venendo alla presente legislatura, occorre rilevare che nella prima riunione del 19 aprile 2023 il Comitato ha dato mandato agli Uffici di provvedere alla pubblicazione ai sensi del par. III del Codice. Occorrerà attendere la prima relazione annuale della nuova legislatura per verificare se il *trend* positivo, già iniziato nella XVIII legislatura (dove tutti hanno proceduto a rendere le dichiarazioni) verrà confermato. L’attuazione del più volte citato par. IV in materia di doni, invece, è stata rinviata per consentire un ulteriore approfondimento istruttorio, in vista dell’elaborazione di una nuova ipotesi di articolato da sottoporre all’attenzione del Presidente della Camera e dell’Ufficio di Presidenza.

Più interessante appare il riferimento alla volontà, condivisa da tutto il Comitato, di addivenire ad una modifica regolamentare per inserire il riferimento al Codice di condotta ed al Comitato consultivo nel corpo del Regolamento.

*disposizioni del Codice di condotta e ha autorizzato il Presidente a trasmettere alla Presidenza della Camera, per ogni seguito di sua competenza, l’elenco dei suddetti deputati ai fini dell’applicazione del paragrafo VII del Codice”.*

<sup>240</sup> Cfr. 1^ *Relazione annuale della XVII legislatura, cit.*, 7. Si v. anche il res. sten. sed. n. 809, 63 in particolare “*Annuncio di casi di mancata osservanza delle disposizioni del Codice di condotta, accertati dal Comitato consultivo sulla condotta dei deputati*”.

<sup>241</sup> *Ibidem*.

Il tema, peraltro, non è nuovo. Come si è visto, la prima attuazione del Codice di condotta operata con decisione della Giunta per il Regolamento era *“in via sperimentale”* e senza cioè pervenire ad una modifica diretta del Regolamento. La *ratio* era quella di consentire, tenuto conto della materia delicata, di addivenire ad una successiva innovazione del Regolamento *“dopo un periodo di sperimentazione e tenendo conto di ogni profilo applicativo che la nuova disciplina dovesse porre”*<sup>242</sup>.

Già nel corso della XVIII legislatura era stata avanzata una proposta di modifica del Regolamento, d'intesa con il Comitato, da parte del suo Presidente, on. Luca Pastorino (Doc. II, n. 21). La proposta, nei suoi tratti essenziali, mirava ad introdurre nel Regolamento i principi fondamentali cui deve ispirarsi la condotta dei deputati (all'interno di un nuovo art. 1-bis). Inoltre, intendeva codificare la previsione del Codice (art. 1-bis) e i suoi contenuti necessari, rimettendone però la definizione – una volta approvata la modifica al Regolamento – alla Giunta per il Regolamento, attraverso un'apposita, ulteriore deliberazione di tale organo (non avente contenuto direttamente modificativo del Regolamento, ma comunque di carattere generale) che avrebbe costituito un allegato al Regolamento (art. 2-bis). Infine, intendeva introdurre una disciplina regolamentare del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, al fine di stabilizzarlo nel nostro ordinamento, riproducendo le norme vigenti in materia di

<sup>242</sup> Cfr. 1<sup>^</sup> *Relazione annuale della XVII legislatura, cit.*, 3. Si noti, peraltro, come *“Tale scelta metodologica presuppone dunque, all'esito della fase sperimentale, una riflessione sull'applicazione del Codice e sulle eventuali difficoltà che dovessero emergere e, in tale ambito, potrà essere valutata ogni proposta mirata a modificare o a meglio precisarne le norme”*.

composizione (paritaria, aggiungendo anche l'obiettivo della tutela della rappresentanza di genere) e competenze (art. 16-ter).

Lo scioglimento anticipato delle Camere ne ha impedito l'approvazione, ma è positivo che il nuovo Comitato, insediatosi all'inizio della XIX legislatura, abbia inteso intraprendere nuovamente la strada della riforma regolamentare, a partire dalla proposta Pastorino, che infatti è stata nuovamente depositata (ora Doc. II, n. 6)<sup>243</sup>.

***3. Il recente codice sulle condotte dei senatori. Pregi (sulla collocazione nel sistema delle fonti) e difetti (sul contenuto e sull'apparato sanzionatorio). Un arretramento rispetto alla disciplina della Camera***

Esaminato il Codice di condotta della Camera dei deputati, occorre rilevare il disallineamento in materia tra i due rami del Parlamento. Infatti, alla Camera dei deputati, come visto, il Codice di condotta è stato adottato nell'aprile del 2016 solo con un atto della Giunta per il Regolamento; al Senato la vicenda relativa ai codici di condotta si è svolta

<sup>243</sup> Res. sommario della seduta 19 aprile 2023 del Comitato, reperibile sul sito della Camera dove si evidenzia che “il Presidente del Comitato ha fatto riferimento, condividendola e invitando gli altri colleghi a sottoscriverla, alla proposta di modifica regolamentare presentata dal deputato Pastorino (doc. II n. 6), che, riprendendo il contenuto di analoga proposta depositata nella passata legislatura, persegue l'obiettivo richiesto dal Greco. Il Comitato ha quindi convenuto sulla proposta del Presidente di inoltrare ai deputati Fornaro e Iezzi, relatori nell'ambito del procedimento di modifica regolamentare in corso presso la Giunta per il Regolamento, una lettera con la quale segnalare il contenuto di tale proposta invitandoli a volerlo considerare nell'individuazione dei possibili temi oggetto di riforma”.



diversamente. In primo luogo, il riferimento al codice di condotta è stato inserito all'interno del Regolamento a seguito della novella del 20 dicembre 2017. Il nuovo art. 12, comma 2-bis r.S. attribuisce al Consiglio di Presidenza il compito di adottare il Codice di condotta dei Senatori che *“stabilisce principi e norme di condotta ai quali i Senatori devono attenersi nell'esercizio del mandato parlamentare”*. Da qui, pertanto, la prima importante differenza con la Camera dei deputati. Il Senato, infatti, ha scelto una linea *“intermedia”* tra le due soluzioni sulle quali la Giunta per il regolamento della Camera aveva ragionato in sede di lavori preparatori. Se in quel momento le soluzioni si orientavano tra la scelta di una fonte *“minore”* del diritto parlamentare (la decisione della Giunta) e una modifica del Regolamento che sostanzialmente introducesse tutte le norme del codice di condotta all'interno di esso, il Senato, forse più saggiamente, ha inteso attribuire al Codice di condotta una maggiore forza, attesa la sua introduzione in una fonte sostanzialmente di rango primario, attribuendo una riserva a favore del Consiglio di Presidenza per la sua formulazione o introduzione. Se, da un lato, tale decisione appariva, almeno in quel momento, desiderabile, ad essa non è seguita una puntuale adozione di tale codice di condotta.

Il 26 aprile 2022 alcune agenzie di stampa hanno riportato la notizia dell'approvazione, ai sensi del menzionato art. 12, comma 2-bis, r.S. del Codice di condotta da parte del Consiglio di Presidenza<sup>244</sup>. Al momento in

<sup>244</sup> Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2023, 102. Per quanto riguarda la stampa, si veda anche THE GOOD LOBBY, *Senato, il nuovo codice di condotta non garantisce trasparenza: un lavoro deludente*, in *Ilfattoquotidiano.it*, 21 maggio 2022.

cui si scrive, il codice di condotta non risulta, tuttavia, ancora pubblicato sulla pagina internet del Senato della Repubblica. Da quello che si è potuto di apprendere da fonti di stampa<sup>245</sup>, si tratterebbe di un codice organizzato in otto articoli, alcuni dei quali con disposizioni simili a quello della Camera dei deputati; altre invece, pur prendendo spunto dal Codice di Montecitorio “sono piuttosto generiche e meno dettagliate di quelle in vigore alla Camera”<sup>246</sup>. Quanto alle prime, in particolare, gli artt. 1 e 2, replicherebbero, in tema di applicabilità del Codice e di diligenza nei comportamenti, quanto indicato nei Parr. I e II del Codice di condotta della Camera, essenzialmente derivanti dalle disposizioni costituzionali degli artt. 54 e 67<sup>247</sup>.

Quanto alle seconde, invece, esse si discosterebbero notevolmente, allentando la funzione deterrente del Codice, rispetto a quelle della Camera. Anzitutto, in relazione all’obbligo di rendere dichiarazioni patrimoniali e/o finanziarie, l’art. 3 non sembrerebbe richiedere ai senatori di rendere pubblici i loro finanziamenti, neppure quelli superiori ai tre mila euro, come invece accade alla Camera per quelli superiori ai cinque mila euro (par. III). In secondo luogo, in relazione alla delicata

<sup>245</sup> Si veda *Anche il Senato avrà un (criticato) codice di condotta*, in *pagellapolitica.it*, 27 aprile 2022, articolo a cura della Redazione.

<sup>246</sup> *Ibidem*.

<sup>247</sup> Secondo *pagellapolitica.it*, cit. “L’articolo 1 stabilisce che il nuovo codice «si applica ai senatori limitatamente alle funzioni esercitate nello svolgimento del mandato parlamentare». L’articolo 2 ribadisce invece quanto già previsto dall’articolo 67 della Costituzione, ossia che i senatori «esercitano senza vincolo di mandato la funzione rappresentativa, agendo con disciplina e onore, nel rispetto dei principi di trasparenza, integrità e responsabilità, al fine di prevenire qualsiasi azione o comportamento che possa compromettere il prestigio del Senato». La carica di senatore non può poi in nessun caso essere utilizzata per «ottenere vantaggi finanziari diretti o indiretti o altri benefici» che possano alterare la sua libertà di voto in Parlamento”.

questione dei doni, l'art. 5 pone a carico dei singoli senatori, caso per caso, la valutazione sulla conformità delle consuetudini di cortesia dei doni ricevuti nell'esercizio delle loro funzioni. La disposizione, peraltro, non prevederebbe, come invece è alla Camera, la soglia massima di 250 euro entro la quale poter accettare doni e regali<sup>248</sup>. In terzo luogo, non verrebbe prevista l'istituzione di un Comitato consultivo sulla condotta dei senatori, come per la Camera. Si tratta di tre elementi di differenziazione non irrilevante con la Camera e che pongono il codice di condotta del Senato in una posizione più "arretrata" rispetto a quello della Camera.

Occorre sottolineare, infine, sotto il profilo dell'*enforcement*, come l'art. 8 del Codice prevederebbe che le sanzioni possano essere comminate dal Consiglio di presidenza ai sensi dell'articolo 67 del Regolamento del Senato, il quale stabilisce che un senatore può essere escluso dai lavori parlamentari "*per un periodo non superiore a dieci giorni*". Si tratta, in questo caso, di una nota di merito del Codice dei senatori, possibile grazie alla previsione di questo all'interno della fonte regolamentare. Sul tema, infatti, vale la pena notare che, alla Camera, erano state avanzate delle proposte aventi come sanzione l'inibizione dai lavori parlamentari, ma – anche in ragione della fonte adottata in tale sede – la Giunta le aveva ritenute non percorribili<sup>249</sup>.

<sup>248</sup> *Ibid.* "Per quanto riguarda i doni, nel nuovo codice del Senato non si fa riferimento a nessun valore monetario, ma si indica che i senatori dovranno valutare se i regali ricevuti siano conformi «alle consuetudini di cortesia». Anche qui, dunque, si è preferito optare per un'indicazione vaga, piuttosto che determinare una soglia monetaria".

<sup>249</sup> P. PISICCHIO, *cit.*, 176, nt. 117. Come rileva l'A. "Il carattere di "Protocollo sperimentale" dunque non modificativo del Regolamento della Camera conferito al Codice di Condotta, ha prodotto come conseguenza la necessità di far agire l'impianto

#### **4. Riflessioni per una (provvisoria) conclusione a partire dell'esperienza (disallineata) dei due rami del Parlamento italiano**

L'analisi dei testi dei codici di condotta delle Camere italiane consente ora di svolgere, in via provvisoria, delle (prime) conclusioni sull'esperienza relativamente giovane di autoregolamentazione delle condotte dei parlamentari italiani. Tali considerazioni saranno arricchite nelle conclusioni dagli spunti di riflessione che emergeranno, nel capitolo successivo, dall'esame dell'esperienza di ordinamenti parlamentari stranieri.

Per quanto è già possibile rilevare in questa sede, si può sostenere che il processo presenta sia luci che ombre. A tal proposito, è necessario premettere come non sia possibile compiere, pur in presenza di elementi di continuità, una riflessione comune tra i codici dei due rami del Parlamento, tenuto conto del disallineamento esistente tra essi.

Tra le luci si deve, anzitutto, accogliere positivamente il percorso che, anche a fronte di spinte esterne, ha portato le Camere a valorizzare il rispetto di un'etica pubblica costituzionale, in attuazione dell'art. 54,

*sanzionatorio nell'ambito della pubblicità sul sito Internet della Camera, escludendo altri possibili interventi. Nel corso del dibattito si erano affacciate posizioni e proposte emendative, in particolare da parte dei deputati Toninelli e Vito, volte ad implementare l'apparato sanzionatorio con norme di modifica del Regolamento della Camera. Nella seduta del 12 aprile vennero valutati e respinti gli emendamenti presentati dall'on. Toninelli volti a prevedere sanzioni pecuniarie e interdittive alla partecipazione ai lavori d'aula".*

secondo comma, Cost., mediante la disciplina dei codici di condotta. Come si è visto, non era un fatto scontato, tenuto conto anche di un dibattito pubblico sul tema che, con alterne fortune, durava da almeno trent'anni.

Quanto alle ombre, invece, occorre suddividere su più livelli di osservazione le mancanze o fragilità, che in alcuni casi si presentano in forma di vere e proprie aporie.

Tenendo in considerazione il codice di condotta della Camera dei deputati, tali livelli sono essenzialmente tre, e riguardano: a) la fonte con cui il codice è stato introdotto; b) il sistema sanzionatorio; c) l'attuazione delle disposizioni previste nel codice.

Sulla fonte. L'introduzione del codice di condotta con decisione della Giunta per il Regolamento attribuisce alle disposizioni del codice, nella gerarchia delle fonti del diritto parlamentare, il rango di norme secondarie. Fatta eccezione per i paragrafi del codice che replicano disposizioni vigenti nel testo costituzionale o in fonti di livello primario (come quelle del Par. III), quelle "*ex novo*" non possono godere della stessa forza delle norme del regolamento interno. In questa prospettiva, va valorizzata dunque la necessità di una riforma del regolamento volta ad introdurre in tale sede sia il richiamo al codice di condotta che l'istituzione del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati. Tale esigenza, come si è visto, era stata peraltro prospettata anche in sede di prima introduzione del codice, salvo poi non essere attuata.

Sul sistema sanzionatorio. La scelta della fonte di "diritto minore" attribuisce un'intrinseca fragilità all'impianto di *enforcement*. Infatti, in

sede di lavori istruttori del codice è stata esclusa la possibilità di introdurre sanzioni più gravi, come quelle pecuniarie o interdittive dell'esercizio di alcune prerogative, proprio in ragione della fonte adottata. Il risultato è stato, dunque, quello di prevedere, in caso di violazione del codice, le sole sanzioni, invero dotate di scarsa capacità deterrente, dell'annuncio in Assemblea e della pubblicazione sul sito internet della Camera. In questo senso, la modifica regolamentare volta ad introdurre il riferimento al codice di condotta nel regolamento della Camera si allarga di significati, acquisendo a quel punto le disposizioni del codice il rango di norme primarie. La soluzione maggiormente desiderabile, invero, sarebbe quella di inserire in sede regolamentare l'elenco delle sanzioni irrogabili, sul modello di quelle previste nel capo XI del Regolamento "*Dell'ordine delle sedute e della polizia della Camera*", e in particolare agli artt. 58-61. Su tale aspetto, e in particolare sulla possibilità di inserire diverse "gradazioni" di sanzioni si tornerà nel capitolo successivo, all'esito dell'analisi comparata.

Sull'attuazione delle disposizioni del codice vigente. Si è sopra riferito delle discussioni, in sede di Comitato consultivo, volte ad attuare la disposizione del Par. IV relativa ai casi nei quali non si applica l'obbligo di astensione dal ricevere il rimborso delle spese sostenute quando i deputati partecipano sulla base di un invito e nell'esercizio delle loro funzioni a eventi organizzati da terzi. Sul tema vigila anche una raccomandazione del gruppo GRECO che ne richiede una soluzione nel più breve tempo possibile, anche al fine di aumentare il rispetto della trasparenza in tali casi ancora coperti da una certa fumosità.

Quanto al codice di condotta del Senato deve dirsi che, al netto dell'art. 12-ter del Regolamento che inserisce in tale sede il codice, le necessità di miglioramento ed aggiornamento della disciplina sono evidenti. Anzitutto, in relazione alla pubblicità del codice di condotta, che non essendo ancora presente sul sito del Senato, ingenera anche dubbi sulla sua effettiva vigenza, anche se le fonti di agenzia e di stampa sembrano credibili sul punto. Se il codice di condotta intende, come sembrerebbe, aumentare la correttezza e la trasparenza delle condotte dei senatori, il primo passo sarebbe quello di rendere pubblico il testo. A prescindere da questo aspetto, anche il codice del Senato presenta la necessità di porsi su più livelli di osservazione.

Se sul piano della fonte e del sistema di enforcement esso appare maggiormente adeguato, è sul piano dei contenuti, e in particolare delle disposizioni sulle dichiarazioni, che sembra fare dei passi indietro rispetto al codice della Camera.

In via di prima conclusione, sembra potersi dire che è necessario che entrambe le Camere ritornino nel breve ad occuparsi della materia, auspicabilmente, in sede di riforma regolamentare e, soprattutto, stringendo le maglie delle condotte ammissibili.





## CAPITOLO III

### I CODICI DI CONDOTTA NEGLI ALTRI ORDINAMENTI

SOMMARIO: 1. Analisi in chiave comparata dei codici di condotta. Una tendenza comune a molti ordinamenti parlamentari (monocamerale e bicamerale). Individuazione delle esperienze consultate (con riguardo alle sole Camere “basse”). – 2. Il codice di condotta del Parlamento europeo. Una (positiva, eppure insufficiente) regolamentazione. La riforma del sistema alla luce dell’indagine “Qatargate”: le maglie diventano più strette. – 3. Stati Uniti. Il *Code of Official Conduct* della Camera dei Rappresentanti. Il fondamento costituzionale al potere di “sanzionare” i membri del Congresso. L’apparato di *enforcement* con sanzioni graduate in relazione alla gravità delle condotte. – 4. Gran Bretagna. Il *Code of conduct* della Camera dei Comuni. La (particolare) figura del *Commissioner* all’interno della prima esperienza europea di (auto)regolamentazione delle condotte. – 5. Francia. Il *Code de déontologie des députés* dell’Assemblea nazionale. La graduale regolamentazione delle condotte: da *soft law* a norma regolamentare. – 6. Spagna. Il *Código de Conducta* del Parlamento spagnolo. Un’unica (ma debole) regolamentazione delle condotte dei parlamentari che evita il disallineamento della disciplina tra i due rami.

**1. *Analisi in chiave comparata dei codici di condotta. Una tendenza comune a molti ordinamenti parlamentari (monocamerale e bicamerale). Individuazione delle esperienze consultate (con riguardo alle sole Camere “basse”)***

La regolazione delle condotte di parlamentari, come si è detto nel capitolo precedente, ha costituito negli ultimi anni una tendenza espressasi in molti ordinamenti. L'analisi comparata delle esperienze mostra come, nell'ambito dei Paesi del Consiglio d'Europa più della metà degli Stati membri abbia approvato forme di autoregolamentazione della condotta dei propri parlamentari<sup>250</sup>.

Si tratta di un fenomeno che oggi sembra essere diffuso omogeneamente sia nei sistemi giuridici di *civil law* che in quelli di *common law*. Da questi ultimi, tuttavia, è possibile trarre i primi esempi di codici di condotta in ambito parlamentare: il *Code of Official Conduct* approvato nel 1968 dalla Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti e il *Code of Conduct* della Camera dei Comuni del Regno Unito approvato nel 2009, a seguito di un dibattito pubblico sul tema sollevato a partire dai lavori del *Committee on Standards in Public life* (conosciuta come Commissione Nolan, dal nome del suo Presidente) del 1995<sup>251</sup>.

Quasi coevo al codice di condotta della Camera dei comuni è il *Code de déontologie des députés* dell'Assemblea nazionale francese, approvato nel 2011, più volte emendato, e a cui ha fatto seguito anche una modifica del regolamento interno dell'Assemblea, nel 2019, volta proprio ad introdurre al suo interno una cornice normativa deontologica.

<sup>250</sup> S. SILEONI, *cit.*, 2019, 2762.

<sup>251</sup> Essa, infatti, raccomandava l'introduzione "un codice di condotta contenente i principi generali che devono orientare la condotta dei deputati" Sileoni 2016, 12. La relazione è disponibile al seguente link [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/336919/1stInquiryReport.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336919/1stInquiryReport.pdf)

Degli ordinamenti appena menzionati si terranno in considerazione soltanto i codici di condotta delle Camere “basse”, ma vale la pena evidenziare come anche le Camere “alte” di tali Parlamenti siano provviste di codici di condotta che, in molta parte, sono dotati di una sostanziale identità con quelli di cui si tratterà.

Di recente fattura è, invece, il *Código de Conducta* del Parlamento spagnolo, approvato nel 2020. Diversamente dalle altre esperienze citate, si tratta di un codice unico, comune ad entrambi i rami delle Corti generali spagnole, che, difatti, è stato approvato in sede congiunta dagli Uffici di presidenza della Camera dei deputati e del Senato spagnolo.

Per l'importanza sempre maggiore che esso ha assunto nella esperienza delle Assemblee parlamentari moderne, l'indagine che segue prenderà inizio dal Parlamento europeo analizzandone il suo codice di condotta, approvato nel 2011, e che, nel settembre del 2023, è stato destinatario di un'ampia riforma, spinta dall'esigenza di contrastare fenomeni distorsivi nell'esercizio del mandato parlamentare messi in luce dalla recente indagine “*Qatargate*”.

**2. Il codice di condotta del Parlamento europeo. Una (positiva, eppure insufficiente) regolamentazione. La riforma del sistema alla luce dell'indagine “*Qatargate*”: le maglie diventano più strette**

Il codice di condotta del Parlamento europeo è espressamente previsto dell'art. 11 del Regolamento interno e ne costituisce parte integrante sotto forma di Allegato I.

Nel 2011, il Parlamento, in sede di modifica regolamentare dell'articolo richiamato, infatti, decise di fissare all'interno del suo ordinamento la presenza di un codice di condotta dei deputati<sup>252</sup>. Il testo è stato approvato nel medesimo anno ed è entrato in vigore il primo gennaio 2012<sup>253</sup>, per essere poi modificato successivamente in diverse occasioni<sup>254</sup>.

L'ultima riforma è stata approvata nell'ultima legislatura durante la plenaria di settembre 2023, all'interno del procedimento di revisione del Regolamento interno promosso, assieme ad altre misure, al fine di rafforzare l'integrità e l'indipendenza dei deputati<sup>255</sup>. Tale modifica era stata, infatti, richiesta da più risoluzioni del Parlamento europeo con l'obiettivo di aumentare la trasparenza e responsabilità dei deputati<sup>256</sup> e

<sup>252</sup> Non era la prima volta che il Parlamento europeo introduceva regole di condotta per i suoi membri. Nel 1996, infatti, il Parlamento aveva indicato norme di condotta volte a disciplinare la relazione tra i deputati europei e i lobbisti. Cfr. S. SILEONI, *cit.*, 2016; P. PISICCHIO, *cit.*

<sup>253</sup> L. GIANNITI, L. DI GIAMBATTISTA, *Il Parlamento europeo: composizione, organizzazione, funzioni*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, 29.

<sup>254</sup> La prima revisione è stata operata nel 2013, quando, per rispondere all'esigenza prevista dall'art. 9 del Codice, l'Ufficio di Presidenza aveva adottato alcune misure di attuazione, di interpretazione e di controllo del codice. La seconda, invece, nel dicembre 2016, quando, in occasione di una più generale e completa riforma del Regolamento del Parlamento europeo, erano state apportate dei sono state apportate modifiche anche al codice di condotta.

<sup>255</sup> *Il Parlamento rafforza le norme su integrità, trasparenza e responsabilità*, europarl.europa.eu, 13 settembre 2023.

<sup>256</sup> Il riferimento è alla risoluzione approvata il 15 dicembre 2022 nella quale, appunto, Il Parlamento ha espresso profonda "preoccupazione per i presunti atti di corruzione, riciclaggio di denaro e partecipazione ad un'organizzazione criminale da parte di deputati, ex deputati e personale del Parlamento europeo", sostenendo la "piena cooperazione dell'Aula con le indagini penali in corso" e constatando che i "sistemi interni

creare una più robusta cultura della sicurezza per contrastare i tentativi di ingerenze da parte di Stati stranieri<sup>257</sup>.

L'urgenza di tali azioni, infatti, si inseriva, all'interno della rapida e decisa reazione che il Parlamento europeo ha voluto fornire all'indagine "Qatargate", concernente episodi di corruzione di ex deputati e di parlamentari europei in carica.

Sul tema, è appena il caso di ricordare che, a poche settimane della notizia dell'indagine, la Presidente, Roberta Metsola, aveva presentato alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi un pacchetto di prime misure volte a garantire la trasparenza delle attività dei membri del Parlamento e il contrasto a fenomeni di corruzione<sup>258</sup>. Le proposte, articolate in quattordici specifici interventi<sup>259</sup>, contenevano, oltre alle modifiche del

*non sono riusciti a prevenire la corruzione*". La risoluzione recante "Sospetta corruzione da parte del Qatar e, più in generale, necessità di trasparenza e responsabilità nelle istituzioni europee" è stata adottata con 541 voti favorevoli, 2 contrari e 3 astensioni. Il testo è disponibile al seguente link [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0448\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0448_IT.html)

<sup>257</sup> Il riferimento è alla risoluzione approvata il 15 febbraio 2023 nella quale, i deputati facendo seguito alle misure richieste dal Parlamento nel dicembre 2022 e accogliendo la recente decisione della Presidente e dei capigruppo del Parlamento come "un primo passo necessario", chiedono "tolleranza zero nei confronti della corruzione sotto qualsiasi forma e a qualsiasi livello" e insistono sul fatto che il Parlamento deve mostrare "un'unità inequivocabile" e "ferma determinazione" a questo proposito. La risoluzione recante "Seguito da dare alle misure richieste dal Parlamento per rafforzare l'integrità delle istituzioni europee" è stata adottata con 401 voti favorevoli, 3 contrari e 133 astensioni. Il testo è disponibile sul sito del Parlamento europeo [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0054\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0054_IT.html)

<sup>258</sup> Il pacchetto, presentato nella riunione del 12 gennaio 2023, recante "Strengthening integrity, independence and accountability – First Steps" è disponibile sul sito internet del Parlamento europeo.

<sup>259</sup> Per una trattazione di tutte le misure, si rinvia al dossier n° 23 dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati recante "Il Piano per la trasparenza, l'integrità e l'indipendenza delle attività dei membri del Parlamento europeo", 21 luglio 2023, disponibile al seguente indirizzo web <http://documenti.camera.it/leg19/dossier/PDF/AT023.pdf>. Il processo di supervisione circa l'attuazione di tale misure è stato affidato alla Commissione speciale sulle ingerenze straniere nei processi democratici dell'Unione europea, istituita il 10 marzo

codice di condotta (su cui si tornerà a breve), alcune innovazioni di sicuro interesse per il tema in esame<sup>260</sup>. Tra queste, alcune hanno colpito prerogative che il Parlamento europeo concedeva agli ex parlamentari europei, A questi ultimi ora è fatto divieto di esercitare l'attività di rappresentanza di interessi nei primi sei mesi dalla fine del mandato<sup>261</sup>. Allo stesso tempo non potranno più godere del tesserino di accesso permanente al Parlamento<sup>262</sup>. A queste azioni si aggiunge, nell'ottica di garantire una maggiore trasparenza, l'introduzione di una "*Sezione sull'integrità dell'attività parlamentare sulla home page del PE*" dove sono contenute tutte le informazioni relative all'attività di ogni deputato<sup>263</sup> e l'introduzione di attività di formazione obbligatoria per tutti i deputati, nel corso di ciascuna legislatura, in merito alle disposizioni volte a garantire la loro integrità e indipendenza<sup>264</sup>.

2022, ed il cui mandato è stato rinnovato, adeguandone le attribuzioni, il 14 febbraio 2023.

<sup>260</sup> Vale la pena notare che alcune delle misure previste, segnatamente quelle che non richiedevano una modifica alle disposizioni del Regolamento interno, sono in tante parti adottate subito, con delibere dell'Ufficio di Presidenza, della Conferenza dei Presidenti dei gruppi politici o a livello amministrativo.

<sup>261</sup> Disposizioni in tal senso sono state adottate dall'Ufficio di Presidenza il 17 aprile e sono entrate in vigore il 1° maggio 2023.

<sup>262</sup> I badge di accesso permanenti sono stati infatti sostituiti da un apposito badge di accesso giornaliero (rilasciato da un desk dedicato e con una corsia preferenziale per l'accreditamento). Le nuove disposizioni relative all'accesso dei deputati cessati dalla carica alle sedi del PE sono state adottate dall' Ufficio di Presidenza il 17 aprile 2023 e sono entrate in vigore il 1° maggio 2023.

<sup>263</sup> La nuova sezione "Trasparenza ed etica" è stata pubblicata sul sito del PE a luglio 2023 ed è disponibile al seguente indirizzo web <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/it/transparency>.

<sup>264</sup> La formazione sulle regole finanziarie, la conformità, la condotta e le denunce, assicurando la conoscenza di tutte le regole e dei sistemi per proteggere l'integrità dell'Istituzione, se stessi e i deputati, sarà obbligatoria per tutti gli assistenti parlamentari accreditati. Sarà, inoltre, prevista una formazione obbligatoria per tutti i funzionari del PE che potrebbero ricevere le segnalazioni di possibili violazioni o illeciti.

Venendo ora al Codice di condotta, tenuto anche conto dell'importante novella intervenuta recentemente, esso consta di undici articoli. A seconda del contenuto delle disposizioni, queste possono essere articolate in quattro gruppi. Un primo gruppo enuncia i principi direttivi (art. 1) e i principali doveri dei deputati (art. 2). In un secondo gruppo vengono indicate le condotte e i divieti da tenere in caso di conflitto di interessi (art. 3), di ricezione di doni e benefici analoghi (art. 5) di relazione con gli ex deputati (art. 6). Un terzo gruppo è dedicato agli obblighi di dichiarazione degli interessi privati (art. 4), dei contributi ricevuti (5-ter) e delle riunioni (5-bis). L'ultimo gruppo è quello che contiene la disciplina del Comitato consultivo (art. 7) e delle relative sanzioni che il Comitato può proporre al Presidente e nelle quali possono incorrere i deputati (art. 8).

La novella che da ultimo ha modificato il Codice di condotta è intervenuta emendando sensibilmente ogni articolo del Codice e aggiungendone due (il 5-bis e il 5-ter). Un prima lettura rende evidente come l'intervento abbia voluto incidere anche sulla "deterrenza lessicale" del nuovo Codice, che è stato modificato sin dalla denominazione. Essa ora reca "Codice di condotta dei deputati al parlamento europeo *concernente l'integrità e la trasparenza* (corsivo mio)" in luogo della precedente rubrica che valorizzava il codice esclusivamente "*in materia di interessi finanziari e conflitto di interesse*". Sin dal nuovo titolo, pertanto, sono tracciate le due direttrici sulle quali si intendono proiettare le nuove disposizioni del Codice, integrità e trasparenza. A queste si aggiungono,

in altre parti del testo, mutamenti lessicali in tal senso<sup>265</sup>. È il caso dell'art. 3, secondo comma in tema di conflitto di interesse che nella formulazione precedente lasciava al deputato constatare “*ove constati di avere*” il conflitto di interessi e ora richiede al deputato di compiere “*ogni ragionevole sforzo per individuare i conflitti di interessi*”.

La stessa nozione di conflitto di interesse (art. 3, primo comma) nella nuova formulazione è più estesa della precedente. Infatti, nel testo previgente il conflitto di interessi si configurava quando “*un interesse personale*” del deputato avesse potuto “*influenzare indebitamente l'esercizio delle sue funzioni*”; ora la questione è proposta con un rovesciamento dei termini. Al centro non vi è solo l'interesse privato del parlamentare ma viene anteposto, anche lessicalmente, l'“*interesse pubblico*” quando “*possa essere indebitamente compromesso da motivi familiari, affettivi, da interesse economico o da qualsiasi altro interesse personale diretto o indiretto*”. La gamma di interessi in conflitto ne risulta notevolmente estesa, rispetto alla precedente formulazione, tanto da includere motivi diversi da quello economico e, persino, gli interessi indiretti (non sempre facili, poi, da dimostrare).

Seguono le inedite disposizioni dei commi 3-bis, 3-ter che richiedono specifiche dichiarazioni di assenza di conflitto di interesse *prima* di assumere determinate cariche (vicepresidente, questore, presidente o vicepresidente di una commissione o delegazione, relatore, relatore

<sup>265</sup> Tra queste, ad esempio, quelle dell'art. 8 in cui è disciplinata la procedura sanzionatoria. Il precedente testo considerava le condotte sotto osservazione come “*eventuali*” violazioni; ora, invece, essere sono “*presunte*”. Più incisivo sembra il nuovo tono lessicale quando al terzo comma prevede che il Presidente “*impone*” la sanzione, in luogo del precedente “*stabilisce*”.



ombra o di partecipante a una delegazione ufficiale o a negoziati interistituzionali presenta). Nell'ipotesi in cui il deputato dichiara di versare in una situazione di conflitto di interessi, essa può essere sanata se il rispettivo organo "*decida che il conflitto di interessi non impedisce al deputato di svolgere il proprio mandato*". Delle dichiarazioni e delle decisioni dei rispettivi organi in tal senso è data pubblicazione sulla pagina online dei deputati sul sito web del Parlamento (art. 3, comma 3-quater).

Tra le innovazioni più interessanti in materia di trasparenza ci sono le novità introdotte in seno all'art. 4 "*Dichiarazione degli interessi privati*" e al nuovo art. 5-bis in tema di "*Pubblicazione delle riunioni*".

Quanto alla prima, mentre nel testo previgente era necessario dichiarare gli interessi *finanziari*, ora il codice richiede che vengano pubblicati gli interessi *privati*, ampliando di molto la portata del dovere e rendendo più chiaro il livello di dettaglio richiesto nella dichiarazione degli interessi finanziari dei deputati.

L'interpretazione autentica di cosa debba intendersi per "*interessi privati*" è fornita saggiamente dal codice stesso che al secondo comma del medesimo articolo ne definisce un elenco dettagliato che include: a) le attività professionali del deputato nel triennio precedente l'inizio del suo mandato<sup>266</sup>; b) qualsiasi attività, continuativa o occasionale, retribuita, ove superi i cinquemila euro lordi annui e purché sia svolta

<sup>266</sup> Assieme a tali tipo di attività, è opportuno segnalare che la novella del regolamento ha aggiunto anche l'obbligo di dichiarazione per la partecipazione nel triennio precedente l'inizio del mandato "*a comitati o consigli di amministrazione di imprese, organizzazioni non governative, associazioni o altri enti giuridici*".

parallelamente all'esercizio del mandato del deputato; c) la partecipazione, retribuita o meno, a comitati o consigli di amministrazione di imprese, organizzazioni non governative, associazioni o altri enti giuridici, o qualsiasi altra pertinente attività esterna svolta dal deputato; d) la partecipazione in società o partenariati, qualora vi siano possibili implicazioni di politica pubblica o qualora tale partecipazione conferisca al deputato un'influenza significativa sulle attività dell'organismo in questione; e) qualsiasi sostegno finanziario di terzi che venga conferito al deputato nell'ambito delle sue attività politiche; f) Infine, qualsiasi altro interesse finanziario che possa influenzare l'esercizio delle funzioni del deputato.

Come è possibile vedere si tratta di un elenco ampio di dichiarazioni che concerne situazioni che, nella prassi, il Parlamento considera possano annidarsi situazioni di conflitto di interesse e che, dunque, richiede che vengano dichiarate. Al mancato rispetto di tali dichiarazioni, oltre alle sanzioni comuni che il codice appresta all'art. 8, la sanzione di carattere speciale già presente nel precedente testo, e prevista all'art. 4, quarto comma, acquista ora una maggiore capacità deterrente. Essa, infatti, prevede che il deputato inadempiente non possa *essere "eletto ad una carica in seno al Parlamento o ai suoi organi, essere designato in qualità di relatore, essere designato in qualità di relatore ombra, far parte di una delegazione ufficiale o partecipare a negoziati interistituzionale"*.

Quanto al nuovo obbligo di pubblicare le riunioni, si tratta di una delle disposizioni più annunciate; unitamente allo status degli ex deputati, sembra potersi dire questi due aspetti integrino, nell'ipotesi di

esercizio deleterio della funzione parlamentare, più di tutti i comportamenti “sentinella” che possano portare a episodi corruttivi, come nel caso dell’indagine *Qatargate*.

Il nuovo articolo 5-bis ora prevede l’obbligo per i deputati di pubblicare online tutte le riunioni programmate riguardanti i lavori parlamentari nei quali essi, o i loro assistenti, svolgono un “*ruolo attivo*”. L’obbligo è previsto in particolare per le riunioni che si tengono coi rappresentanti delle autorità pubbliche di paesi terzi, comprese le loro missioni diplomatiche e in ambasciate, e con i rappresentanti di interessi iscritti nel registro per la trasparenza.

Il codice si preoccupa di specificare cosa debba intendersi per “*ruolo attivo*”. Esso può considerarsi tale quando, in relazione ai lavori parlamentari in questione, il deputato interviene in Aula o in Commissione, presenta emendamenti, cerca di influenzare altri deputati con comunicazioni scritte, svolge la funzione di relatore, relatore ombra o coordinatore, ovvero ricopre la carica di Presidente, vicepresidente, questore, presidente o vicepresidente di commissione, presidente o vicepresidente di delegazione interparlamentare. Sono, infine, previste delle clausole di esclusione di tale obbligo nell’ipotesi in cui “*la relativa comunicazione possa mettere a repentaglio la vita, l’integrità fisica o la libertà di un individuo*” o “*laddove vi siano motivi imperativi di riservatezza*”.

Una piccola, importante modifica, inoltre è rinvenibile nell’art. 5 relativo ai doni e ai benefici analoghi ricevuti. L’obbligo di astensione, prima previsto solo nell’esercizio delle funzioni ora è più restrittivo. Il

nuovo art. 5, infatti, prevede che i parlamentari si astengano, “*in quanto tal*”, dall'accettare doni o benefici analoghi. Si tratta di una disposizione molto impegnativa, ricollegando infatti il divieto di accettare doni alla sola circostanza di ricoprire il mandato elettivo.

Come è già possibile evidenziare, dunque, il nuovo testo del codice di condotta appare fortemente rimaneggiato, con l'obiettivo di stringere le maglie delle condotte dei deputati. Esso, pur nella continuità di alcune disposizioni, appare già lontano rispetto alla prima versione del codice (2012) a cui, come detto, si era ispirata la Camera italiana per la redazione del proprio codice. In effetti, l'impianto di quello italiano appare molto simile al testo previgente del codice del Parlamento europeo. Escluso l'art. 6 “*attività degli ex deputati*” (ora, “*Relazioni con gli ex deputati*”) che non è presente nel codice di condotta della Camera italiana, e per altre piccole differenze<sup>267</sup>, i restanti articoli apparivano essere in linea con quelli del testo europeo precedente alla riforma del 2023. La distanza maggiore, in verità, era solo riscontrabile, per un verso, nella tipologia di fonte attuata: mentre il Parlamento europeo si era mosso nel solco di una modifica regolamentare, la Camera dei deputati aveva adottato la decisione in Giunta per il Regolamento; per altro verso, lo iato maggiore riguardava l'apparato sanzionatorio predisposto dai due testi.

Vale la pena soffermarsi su tale discrasia, tenuto conto che questo è il terreno in cui è possibile valutare di più l'efficacia dei codici di condotta. Tale differenza risiede, anzitutto, nella richiamata fonte da cui origina il

<sup>267</sup> Come, ad esempio, per l'obbligo di astensione dall'accettare doni, nell'esercizio delle funzioni, è fissato in 150 euro, mentre nel codice di condotta della Camera dei deputati è fissato a 250 euro.

codice. Il Parlamento europeo, con la modifica regolamentare, ha sostanzialmente attribuito allo stesso la medesima capacità normativa delle norme del regolamento e, conseguentemente, ha esteso la possibilità di applicare alla violazione del codice il sistema sanzionatorio previsto per la violazione delle norme interne<sup>268</sup>. La portata di tale scelta, che appare condivisibile, è quella di permettere, secondo l'apparato di *enforcement* vigente presso l'Eurocamera, delle sanzioni più dure rispetto alla semplice pubblicazione, che pure è prevista in virtù del rinvio implicito all'art. 176, secondo comma del r. PE. Tutto ciò, nell'ordinamento della Camera dei deputati, è ancora impedito in ragione delle fonte normativa scelta, come già segnalato.

Sul tema dell'individuazione delle sanzioni, infatti, il rinvio operato dall'art. 8, terzo comma alla disciplina regolamentare (art. 176, quarto, quinto e sesto comma) estende alle sanzioni che possono essere comminate: a) l'ammonizione; b) la perdita del diritto all'indennità di soggiorno per un periodo da due a trenta giorni; c) la sospensione temporanea, per un periodo da due a trenta giorni, dalla partecipazioni alle sedute del Parlamento<sup>269</sup> d) la sospensione dalle commissioni o delegazioni di cui il deputato è membro e) l'interdittiva alla partecipazione a tutte o a una parte delle attività del Parlamento f) il divieto per il deputato di rappresentare il Parlamento in una delegazione interparlamentare, una conferenza interparlamentare o qualsiasi sede interistituzionale per un periodo fino a un anno; g) in caso di violazione

<sup>268</sup> Cfr. S. SILEONI, *cit.*; 2016.

<sup>269</sup> Viene, tuttavia, "fatto salvo l'esercizio del diritto di voto in plenaria e con riserva in tal caso del rigoroso rispetto delle norme di comportamento".

degli obblighi di riservatezza, la limitazione dei diritti di accesso alle informazioni riservate o classificate per un periodo fino a un anno.

Si tratta di sanzioni di non poco momento, tenuto conto dell'impatto che possono avere, pur nel rispetto del libero mandato, sull'esercizio delle funzioni parlamentari. Difatti, a tal proposito, si è parlato non solo di una responsabilità disciplinare *“ma anche politica”*<sup>270</sup>.

Sull'apparato sanzionatorio è intervenuta la recente novella regolamentare, rafforzando peraltro anche il ruolo del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati. Nel confermare le sanzioni già previste dal codice previgente, ha attribuito al Comitato il ruolo di formulare, in caso di violazione, una raccomandazione che indichi quale possa essere la sanzione; in precedenza il suo ruolo era, più blandamente, quello di comunicare al Presidente in merito a *“un'eventuale decisione”*. Non solo, ora il Comitato da organo legittimato ad agire solo se *“chiamato”* dal Presidente ad esaminare presunte violazioni del codice, diviene organo dotato di legittimazione attiva propria in quanto è chiamato a verificare *“proattivamente il rispetto del presente codice di condotta e delle misure di applicazione da parte dei deputati”*, segnalando *“al Presidente ogni possibile violazione di tali disposizioni”* (art. 7, quarto comma, cpv).

Il codice di condotta del Parlamento europeo, dunque, si pone ora, anche a seguito della recente riforma, tra le esperienze più avanzate nella

<sup>270</sup> Si veda S. SASSI, *La trasparenza a presidio del processo legislativo europeo. Qualche considerazione in margine alla regolamentazione delle lobbies*, in DI GREGORIO, L. MUSSELLI (a cura di), *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, Milano, Franco Angeli, 2015, 105.

lotta al conflitto di interesse nell'esercizio delle funzioni parlamentari. Le ragioni sono diverse e possono essere elencate, sinteticamente, in tre scelte seguite dal Parlamento.

La prima: la tipologia della fonte. Il livello regolamentare della disciplina consente alle norme di essere maggiormente in grado di esplicitare la loro capacità deterrente.

La seconda: il contenuto degli obblighi richiesti ai parlamentari, molto più esteso rispetto ad altri codici di condotta di altre esperienze, che si è di molto ampliato con l'ultima revisione.

La terza: il sistema di *enforcement* che colpisce, nei limiti del possibile, l'attività politica del parlamentare, più che comminare solo sanzioni pecuniarie che, spesso, hanno il solo risultato di "monetizzare" l'infrazione del parlamentare. È questo il livello su cui i codici di condotta possono agire incisivamente: limitare, per periodi, l'agibilità parlamentare del deputato inadempiente è la sanzione "politica" più efficace che, senza ledere la sfera essenziale delle attribuzioni dei deputati, è possibile comminare attraverso decisioni interne.

Le nuove disposizioni, pertanto, unitamente alle modifiche del Regolamento interno e alle nuove prassi, in parte già introdotte, si indirizzano nel senso di fare dell'istituzione parlamentare europea un "fortino" della trasparenza. Quanto questo sarà in grado di arginare fenomeni di sviamento delle funzioni del mandato parlamentare, è presto per dirlo e sarà l'applicazione pratica a poterlo testimoniare. Nondimeno, e questo va evidenziato, già prima delle recenti modifiche, la dottrina si era espressa con parole favorevoli nei confronti del codice di condotta

europeo previgente<sup>271</sup>. Ciò, tuttavia, non ha impedito il manifestarsi di fenomeni corruttivi, anche se, e pure questo va detto, sempre meno frequenti ed isolati a singoli casi che impediscono di affermare che il sistema corruttivo coinvolga la maggior parte dei parlamentari o dei gruppi politici europei. Un risultato che si può ascrivere, quantomeno per la sua parte, anche alla presenza di regole e strumenti contro condotte eticamente censurabili dei titolari di un seggio al Parlamento europeo.

**3. Stati Uniti. Il Code of Official Conduct della Camera dei Rappresentanti. Il fondamento costituzionale al potere di “sanzionare” i membri del Congresso. L’apparato di enforcement con sanzioni graduate in relazione alla gravità delle condotte**

Il codice di condotta della Camera dei rappresentanti presenta punti di interesse, anzitutto perché è la Costituzione stessa ad attribuire alla Camera l’esercizio dello *ius puniendi*<sup>272</sup> nei confronti di un suo componente. Infatti, l’art. 1, sez. V, secondo comma stabilisce che ogni Camera può punire i propri membri per “*disorderly Behaviour*” e, con la maggioranza dei due terzi, procedere persino alla loro espulsione<sup>273</sup>. Il fatto che sia la fonte costituzionale a prevedere, fino alle conseguenze più

<sup>271</sup> M. FILIPPI, *cit.* 23, che lo ha giudicato “*sufficientemente efficace*”.

<sup>272</sup> L’espressione è in questo senso usata da P. PISICCHIO, *cit.*, 164.

<sup>273</sup> U.S. Const., art. I, § 5, cl. 2 “*Each House may determine the Rules of its Proceedings, punish its Members for disorderly Behaviour, and, with the Concurrence of two thirds, expel a Member*”.



estreme (l'espulsione), la possibilità di punire un membro della Camera in ipotesi di comportamento scorretto conferisce alla *House* una notevole forza contro i comportamenti eticamente censurabili dei suoi membri<sup>274</sup>.

L'approvazione del codice di condotta, nel 1968, è stata preceduta dai lavori di un'apposita commissione (*Committee on Standards of Official Conduct*) con il preciso scopo di studiare modifiche legislative o regolamentari per implementare gli *standard* di condotta dei membri della Camera e dei suoi dipendenti. Appena un anno dopo la Camera decise di approvare, con una modifica regolamentare, il codice di condotta (contenuto nella *House Rule XXIII*) introducendo così l'intero codice di condotta nel Regolamento interno.

È importante sottolineare che alla *Rule XXIII* si affiancano altre norme deontologiche sempre contenute nelle Rules della Camera, tra queste la *Rule XXIV*<sup>275</sup> relativa alle limitazioni nell'utilizzo di fondi ufficiali della Camera, la *Rule XXV*<sup>276</sup> relativa alla ricevibilità dei doni e la *Rule XXVI*<sup>277</sup> relativa agli obblighi di dichiarazioni finanziarie. L'insieme di

<sup>274</sup> Per un affresco generale sull'etica pubblica negli Stati Uniti si rinvia a CLEMENTI, F., *L'Etica pubblica negli Stati Uniti. Un quadro d'insieme*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al Servizio della Nazione*, Milano, FrancoAngeli, 2009.

<sup>275</sup> La *Rule XXIV "Limitations on use of official funds"*, oltre a stabilire che i deputati possono ricevere finanziamenti solo in conti non ufficiali, prevede alcune ipotesi in cui tali fondi non possono essere spesi liberamente o, comunque, devono seguire alcune limitazioni, come quelle relative all'uso della posta o di altri servizi di comunicazione.

<sup>276</sup> La *Rule XXV "Limitations on outside earned income and gifts"* impone ai deputati limitazioni per quanto riguarda i redditi da lavoro esterni ed altri compensi; vieta di assumere incarichi di insegnamento o di far parte di consigli di amministrazione.

<sup>277</sup> La *Rule XXVI "Financial disclosure"*

1. Il Cancelliere invia alla Commissione per l'etica una copia di ogni rapporto depositato presso il Cancelliere ai sensi del titolo I dell'Ethics in Government Act del 1978 entro il termine di sette giorni a partire dalla data di deposito del rapporto stesso.  
2. Ai fini della presente norma, le disposizioni del titolo I dell'Ethics in Government Act del 1978 sono considerate Regolamento della Camera per quanto riguarda i deputati, i delegati, il Commissario residente, i funzionari e i dipendenti della Camera.

tutte le norme deontologiche in vigore è stato riunito, più di recente, all'interno dell'*House Ethics Manual*<sup>278</sup>.

Il *Code of Official Conduct*, dopo essere stato approvato nel 1968, è stato oggetto di un importante vicenda emendativa nel 1989 ad opera dell'*Ethics Reform Act*. In tale sede, erano state introdotte nuove restrizioni alla normativa in tema di impiego al termine del mandato, prevedendo un periodo di astensione di un anno dalla cessazione del mandato per il compimento di diverse attività<sup>279</sup>. Sempre in tale occasione era stato impresso un maggiore giro di vite nell'ambito dei doni e spese di

3. I membri del Consiglio di amministrazione dell'Ufficio per l'etica del Congresso devono presentare al Cancelliere della Camera un rapporto annuale di divulgazione finanziaria entro il 15 maggio di ogni anno solare successivo a quello in cui hanno svolto le funzioni di tale posizione. Tali relazioni devono essere redatte su un modulo preparato dal cancelliere, sostanzialmente simile al modulo 450 dell'Office of Government Ethics. Il cancelliere invierà alla Commissione per l'etica una copia di ciascun rapporto depositato presso il cancelliere entro il termine di sette giorni a partire dalla data di deposito del rapporto stesso e provvederà a stamparlo come documento della Camera e a metterlo a disposizione del pubblico entro il 1° agosto di ogni anno.

<sup>278</sup> Il testo è consultabile sul sito del Committee on Ethics al seguente link <https://ethics.house.gov/house-ethics-manual>.

<sup>279</sup> Il riferimento è al *Title I: Post Employment Restrictions on the Executive and Legislative Branches* dell'*Ethics Reform Act* che vieta agli ex membri del Congresso di tentare di influenzare qualsiasi deputato, o qualsiasi parlamentare della Camera di appartenenza dell'ex membro del Congresso, durante il primo anno di cessazione dell'incarico. Occorre rilevare che, inoltre, tale divieto di astensione si estende, per il medesimo periodo, anche ai dipendenti del Congresso, ai dipendenti dello staff dei singoli parlamentare cessati dall'incarico.

viaggio<sup>280</sup>, in tema di *Disclosure* finanziaria<sup>281</sup> e di redditi da lavoro esterno<sup>282</sup> e sono state approvate riforme collegate<sup>283</sup>.

<sup>280</sup> Il riferimento è al *Title III: Gifts and Travel* dell'*Ethics Reform Act* che vieta ai dipendenti, ai funzionari federali e ai membri del Congresso di sollecitare o accettare qualsiasi dono in cambio dell'influenza nell'esecuzione di qualsiasi atto ufficiale, prevedendo che i dipendenti che violano tale divieto siano soggetti ad adeguate azioni disciplinari e ad altre azioni correttive.

<sup>281</sup> Il riferimento è al *Title II: Financial Disclosure of Federal Personnel* dell'*Ethics Reform Act* che richiede la rendicontazione di redditi e onorari superiori a 200 dollari; a partire dal 1° gennaio 1991, la fonte, la data e l'importo dei pagamenti effettuati a organizzazioni di beneficenza in sostituzione degli onorari, insieme a un elenco dei destinatari di tali pagamenti; integra i requisiti di rendicontazione finanziaria per determinati redditi stabilendo nuove categorie di rendicontazione al di sopra della soglia precedenti di 100.000 dollari; modifica i requisiti di rendicontazione finanziaria per attività, passività e transazioni in beni immobili e titoli stabilendo nuove categorie di rendicontazione al di sopra della precedente soglia di 250.000 dollari.

<sup>282</sup> Il riferimento è al *Title VI: Limitations on Outside Employment and Elimination of Honoraria* dell'*Ethics Reform Act* che (1) limita il reddito esterno dei membri della Camera dei rappresentanti e di tutti gli altri dipendenti e funzionari federali; vieta di ricevere onorari mentre sono alle dipendenze del Governo, a partire dal 1 gennaio 1991; vieta il pagamento di onorari a un'organizzazione di beneficenza superiore a 2.000 dollari o a un'organizzazione da cui il deputato o il suo coniuge o qualsiasi parente trae alcun vantaggio finanziario; vieta di affiliarsi o essere impiegato da qualsiasi entità per fornire servizi professionali che implicino un rapporto fiduciario dietro compenso.

<sup>283</sup> Il riferimento è, per esempio, al *Title VII Citizens' Commission on Public Service and Compensation* dell'*Ethics Reform Act* che prevede l'istituzione di un comitato di cittadini sul servizio pubblico composto da 11 membri, nominati tra privati cittadini al di fuori dei partiti, per esaminare i problemi di reclutamento e mantenimento e qualsiasi questione di politica pubblica coinvolta nel mantenimento di standard etici adeguati rispetto al servizio pubblico nel governo, riferendo i risultati con raccomandazioni al Presidente; oppure, ancora, il *Title VIII: Amendments to the Rules of the House of Representatives* che aumenta da 50 a 75 dollari il valore dei doni per ospitalità che un membro, funzionario o dipendente della Camera può accettare in qualsiasi anno solare; ordina al Comitato per l'Etica di istituire un Ufficio di consulenza per: a) fornire informazioni e sostegno ai membri della Camera, ai funzionari e ai dipendenti sulle leggi e ad altri standard di condotta loro applicabili e qualsiasi altra loro interpretazione o parere consultivo a riguardo; b) raccomandare pareri consultivi in ordine a questioni generali; c) sviluppare e svolgere briefing formativi periodici per membri, funzionari e dipendenti su tali leggi o altri standard di condotta loro applicabili. Infine, sempre il medesimo *Title VIII* ordina al Comitato di modificare i propri pareri consultivi relativi all'accettazione delle spese di viaggio necessarie sostenute a partire dal 1 gennaio 1990, in connessione con impegni di conferenze ed eventi simili per a) vietare l'accettazione di tali spese per più di quattro giorni consecutivi per i viaggi nazionali e sette giorni consecutivi per i viaggi all'estero; e b) consentire l'accettazione delle spese di viaggio del coniuge o di un altro familiare in relazione a qualsiasi evento di partecipazione sostanziale o attività conoscitiva.

Il codice di condotta della Camera dei rappresentanti oggi consta di 22 articoli nei quali si richiamano i principali doveri e obblighi di condotta dei membri della Camera, dei collaboratori dei deputati e dei funzionari della *House*.

In generale, a parte i consueti obblighi di comportarsi in modo da non arrecare danno al prestigio dell'Istituzione (*"in a manner that shall reflect creditably on the House"*) o nel rispetto dello spirito delle disposizioni del Codice (*"shall adhere to the spirit and the letter of the Rules of the House"*), il codice contiene un arco di disposizioni molto interessanti, alcune delle quali sconosciute, come si vedrà, ai codici di condotta italiani.

Al par. 4 viene previsto il divieto di accettare doni, salvo le eccezioni contenute nella clausola 5 della Rule XXV<sup>284</sup>; al par. 5, similmente, viene impedito di accettare onorari per la realizzazione di interventi, articoli o altre attività simili, salvo le eccezioni previste alla menzionata Rule XXV<sup>285</sup>.

Al par. 6 viene stabilito il dovere di tenere separati i fondi della campagna elettorale, realizzati anche attraverso i proventi di cene elettorali o altri eventi di raccolta fondi (par. 7), da quelli personali, peraltro prevedendo che non si possano né convertire, né conseguentemente utilizzare per uso personale, i fondi della campagna

<sup>284</sup> Si tratta di una vasta gamma di ipotesi che ricomprendono: doni di modico valore (meno di 10 dollari); doni di valore inferiore a 50 dollari; doni dai parenti; doni ricevuti da amici dal valore inferiore a 250 dollari (in caso di valore superiore è necessario che siano dichiarati); doni da parte di altri membri, funzionari o dipendenti; doni relativi agli usi e all'ospitalità e ipotesi simili.

<sup>285</sup> Per un approfondimento su tali eccezioni si rinvia v. COMMITTEE ON ETHICS, *House Ethics Manual*, dicembre 2022.

elettorale, salvo quanto non risulti necessario per il rimborso di spese elettorali, quantunque verificabili e legittime. Sempre sulla stessa linea è il par. 15 che impedisce di utilizzare fondi ufficiali o fondi della campagna elettorale per voli aerei di natura personale.

Il par. 8 è dedicato ad una serie di incompatibilità dovute ai rapporti di parentela. Esso prevede, infatti, che non possano essere assunti, in una posizione retribuita, parenti dei membri della Camera; oppure, ancora, che non possono essere accettati compensi per lo svolgimento di un incarico presso Commissioni nei quali vi siano parenti. Il par. 8 (c) dà un'interpretazione autentica di cosa debba intendersi per "*parente*" individuando come tale il genitore, figlio, fratello, fratello del genitore, cugino di primo grado, figlio del fratello, coniuge, suocero, suocero, cognato, patrigno, figliastro, figliastra, fratellastro, sorellastra o nipote<sup>286</sup>. Sempre nell'ambito delle incompatibilità, il par. 19 prevede che il deputato non possa servire come funzionario o direttore di alcuna società pubblica nell'arco del suo mandato.

Molto suggestiva è la previsione del par. 10, secondo cui un membro della Camera, condannato per la commissione di un reato per il quale può essere inflitta una pena di due o più anni di reclusione, dovrebbe astenersi dal partecipare ai lavori della Commissione di cui è componente, o dal votare su qualsiasi questione sia in Commissione che in Assemblea, fino a quando il procedimento giudiziario o esecutivo non

<sup>286</sup> L'art. 8 del codice di condotta infatti dispone che "*As used in this paragraph, the term "relative" means an individual who is related to the Member, Delegate, or Resident Commissioner as parent, child, sibling, parent's sibling, first cousin, sibling's child, spouse, parent-in-law, child-in-law, sibling-in-law, stepparent, stepchild, stepsibling, half-sibling, or grandchild*".

comporti il ripristino della presunzione dell'innocenza o fino a quando il deputato non venga riletto alla Camera dopo la data della condanna.

Allo stesso modo suggestiva è l'ipotesi del par. 13 che richiede al deputato, affinché possa avere accesso a informazioni classificate, di prestare giuramento impegnandosi solennemente a non divulgare alcuna informazione, al di fuori di quanto previsto dal Regolamento interno<sup>287</sup>.

La supervisione e il rispetto del codice di condotta è affidato al lavoro di un Comitato consultivo (*l'House Committee on ethics*) che è l'unico organo composto in maniera paritetica tra maggioranza e opposizione della Camera e consta di 10 membri (in precedenza erano 14).

Il *Committee* può fornire pareri e interpretazioni della normativa vigente in caso di dubbi da parte dei deputati, può fornire raccomandazioni agli organi interni e si occupa di sanzionare le violazioni del codice, secondo le proprie *Rules*. Queste vengono individuate alla Rule 24 ("*Sanction Hearing and Consideration of Sanctions or Other Recommendations*"), e si possono classificare in sei distinte gradazioni, a seconda della gravità della condotta/sanzione.

La più severa, lo si è detto prima, è l'espulsione. Si tratta di un'ipotesi rara che, alla Camera dei rappresentanti, si è tuttavia verificata in cinque occasioni<sup>288</sup>. In ordine decrescente le *Rules* del *Committee*

<sup>287</sup> La formula del giuramento è la seguente: "*I do solemnly swear (or affirm) that I will not disclose any classified information received in the course of my service with the House of Representatives, except as authorized by the House of Representatives or in accordance with its Rules.*"

<sup>288</sup> In tre di queste cinque occasioni i deputati sono stati espulsi per alto tradimento all'Unione all'epoca della guerra civile. Più recentemente, Michael J. Myers venne espulso dalla Camera nel 1980 in seguito ad una sua condanna per corruzione in relazione allo scandalo ABSCAM. James A. Traficant, Jr., fu espulso dalla Camera nel 2002, in seguito al suo processo e alla sua condanna per aver tentato di violare sulla

prevedono la sanzione della censura (*Censure*) in caso di gravi violazioni<sup>289</sup>; del rimprovero<sup>290</sup> (*Reprimand*); della multa (*Fine*); della sospensione o limitazione di qualsiasi diritto, potere, privilegio o immunità mediante delibera della Camera. Infine, è prevista una clausola residuale secondo cui è ammessa ogni altra sanzione che il Comitato ritenga appropriata.

Si tratta, dunque, di un regime sanzionatorio variamente graduato e che, pertanto, consente di tenere in debita considerazione il disvalore delle condotta tenuta dal deputato, calibrando la sanzione secondo un principio di proporzionalità rispetto all'offesa provocata dal comportamento preso in esame di volta in volta. A ciò, si aggiunga che la prassi ha dimostrato come, in alcuni casi, la semplice accusa di aver violato il codice da parte del deputato ha condotto alle dimissioni degli accusati ben prima che la Camera procedesse assumendo una decisione definitiva<sup>291</sup>.

corruzione (18 U.S.C. § 201), per aver ricevuto tangenti, per ostruzione alla giustizia, tentata frode agli Stati Uniti, presentazione di false dichiarazioni dei redditi federali e racket.

<sup>289</sup> Dall'istituzione del Comitato quattro membri sono stati censurati dalla Camera dopo le indagini del Comitato.

<sup>290</sup> Dall'istituzione del Comitato sette membri sono stati destinatari di un rimprovero dalla Camera dopo le indagini del Comitato. Inoltre, il Comitato ha emesso cinque lettere pubbliche di rimprovero, senza raccomandare un'azione da parte dell'intera Camera, e ha ammonito pubblicamente diversi altri deputati per la loro condotta.

<sup>291</sup> Sono dieci i casi dall'istituzione del Comitato. Si v. COMMITTEE ON ETHICS, *House Ethics Manual*, dicembre 2022, 12.

**4. Gran Bretagna. Il Code of conduct della Camera dei Comuni.  
La (particolare) figura del Commissioner all'interno della prima  
esperienza europea di (auto)regolamentazione delle condotte**

Nel parlamentarismo inglese, disposizioni sulle condotte dei deputati sono state introdotte, per via consuetudinaria, sin dalla metà del XIX secolo ad opera degli Speaker della Camera<sup>292</sup>. Come è stato notato, la chiave ermeneutica necessaria in grado di comprendere la portata dei codici di condotta nell'esperienza inglese non può non tenere conto dalla *parliamentary sovereignty*<sup>293</sup> di cui gode in quell'ordinamento il Parlamento.

Il codice di condotta del Parlamento inglese è il frutto di una riflessione iniziata nel 1995 con la c.d. Commissione Nolan. Questa, nell'indicare quali dovessero essere i principi a cui tutti i titolari di cariche pubbliche (dunque non solo i parlamentari) dovessero ispirarsi, aveva indicato sette principi: *selflessness*<sup>294</sup>, *integrity*<sup>295</sup>, *objectivity*<sup>296</sup>,

<sup>292</sup> P. PISICCHIO, cit., 158.

<sup>293</sup> In questo senso P. PISICCHIO, cit., 158. L'A. nota come la sovranità parlamentare sia un principio della Costituzione britannica che rende “*il Parlamento la suprema autorità legale del Regno Unito, che può creare o porre fine a qualsiasi legge*”. In generale, infatti, “*i tribunali non possono annullare la sua legislazione e nessun Parlamento può approvare leggi che i Parlamenti futuri non possono modificare*”. Sull'ordinamento costituzionale e parlamentare inglese si veda T. E. FROSINI, *Diritto pubblico comparato*, Bologna, Il Mulino, 2022.

<sup>294</sup> Essa individua il dovere di imparzialità, per cui ogni decisione deve essere presa tenendo conto solo dell'interesse generale, e non per perseguire interessi particolari di natura economica o altri benefici per sé, la propria famiglia o gli amici.

<sup>295</sup> L'integrità equivale all'incorruttibilità. I titolari di cariche pubbliche non devono assumere obblighi finanziari o di altro tipo nei confronti di persone o organizzazioni esterne che possano influenzarli nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.

<sup>296</sup> Essa individua la necessità di assumere scelte basate sul merito nella gestione del bene pubblico, come procedure di nomina, stipulazione di contratti, concorsi.



*accountability*<sup>297</sup>, *openness*<sup>298</sup>, *honesty*<sup>299</sup> e *leadership*<sup>300</sup>. Tali principi, unitamente alla loro interpretazione autentica, sono contenuti nel par. IV “*General Principles of Conduct*” del vigente codice di condotta.

L’attuale codice, come peraltro menzionato dallo stesso par. VII del testo in vigore, trova la sua fonte normativa negli Standing Orders 149 “*Committee on Standards*” e 150 “*Parliamentary Commissioner for Standards*”.

Il primo attribuisce ad un Comitato sulle condotte da tenere (“*Committee on Standards*”) il ruolo di esaminare qualsiasi questione relativa alla condotta dei deputati, comprese le denunce specifiche in relazione a presunte violazioni del codice di condotta sottoscritto dall’Assemblea e che sono state portate all’attenzione della commissione dal *Commissioner* (di cui si dirà appena oltre), supervisionandone il suo lavoro. Tra gli altri compiti, figura anche quello di raccomandare eventuali modifiche a tale codice di condotta che possano di volta in volta apparire necessarie. In generale, il *Committee* non può irrogare sanzioni che devono essere sempre approvate dall’Assemblea. È composto da sette deputati e sette membri laici.

<sup>297</sup> Secondo essa i titolari di cariche pubbliche sono responsabili delle loro decisioni e delle loro azioni nei confronti della collettività, sottoponendosi a forme di controllo adeguato.

<sup>298</sup> L’*openness* equivale alla trasparenza e impone di motivare le decisioni prese e di limitare l’accesso alle informazioni solo quando l’interesse pubblico lo richiede.

<sup>299</sup> Essa richiede ai titolari di cariche pubbliche di dichiarare qualsiasi interesse privato connesso nell’esercizio delle loro funzioni pubbliche e di adottare misure per risolvere i conflitti che si presentano in modo da proteggere l’interesse pubblico.

<sup>300</sup> Esso stabilisce che i sei precedenti principi siano perseguiti e incoraggiati con l’esempio e l’autorevolezza.

Lo standing Orders 150 prevede l'istituto del *Parliamentary Commissioner for Standards* che è nominato dalla Camera<sup>301</sup> e svolge diversi ruoli, tra cui quello di a) mantenere il registro degli interessi finanziari dei deputati e qualsiasi altro registro di interessi istituito dalla Camera, fornendo le disposizioni per la compilazione, il mantenimento e l'accessibilità di tali registri; b) fornire consulenza riservata ai Membri su questioni relative alla registrazione degli interessi; c) esprimere pareri alla Committee on Standards, alle sue sottocommissioni o i singoli deputati sull'interpretazione delle disposizioni del codice condotta adottato dalla Camera e su questioni concernenti le condotte di correttezza; d) monitorare il funzionamento del codice di condotta, dei registri degli interessi, anche formulando raccomandazioni al riguardo al Comitato per gli standard; e) indagare, se lo ritiene opportuno, questioni specifiche che sono giunte alla sua attenzione relative alla condotta dei Membri e riferire al Comitato per gli Standard; f) supervisionare le indagini e formulare conclusioni nei casi contro i Membri nell'ambito dell'Independent Complaints and Grievance Scheme; deferire tali casi al gruppo di esperti indipendenti laddove sia contemplata una sanzione oltre i suoi poteri; e assistere il gruppo e i suoi sottocomitati nel suo lavoro.

Sono queste, pertanto, le uniche due norme del Regolamento interno su cui poggia il codice di condotta della Camera dei comuni inglese. Il

<sup>301</sup> Ai sensi del par. 8 dello Standing Order 150 il *Commissioner* può essere sfiduciato solo a seguito di una risoluzione dell'Assemblea, promossa da un membro della Commissione della Camera dei Comuni, dopo che il Committee of standards ha riferito all'Assemblea di aver accertato, esponendone le ragioni in un'apposita relazione, che il *Commissioner* non sia idoneo a ricoprire la sua carica o non sia in grado di svolgere le sue funzioni.

testo stesso del codice, peraltro, è stato approvato mediante risoluzione. Nel complesso, inoltre, le disposizioni del *Code of Conduct* inglese, composto da otto paragrafi, rappresentano un elenco di comportamenti, invero non molto dettagliati, di carattere generale che il deputato è tenuto a seguire nel corso del proprio mandato. A tacere del fatto che il codice non menziona minimamente un apparato sanzionatorio, al contrario degli altri codici di condotta analizzati sinora. Tutte queste ragioni, a prescindere dal lodevole intento di inserire in ordine “sistematico” i principi della retta condotta del parlamentare (mutuati dai “*Seven principles*” della Commissione Nolan), non consentono di considerare come come “modello” l’esperienza del codice di condotta della Camera dei comuni..

**5. Francia. Il Code de déontologie des députés dell’Assemblea nazionale. La graduale regolamentazione delle condotte: da soft law a norma regolamentare.**

Venendo alle principali esperienze degli ordinamenti di *civil law* nell’Europa continentale meritano di essere analizzate le vicende relative ai codici di condotta dell’*Assemblée nationale* in Francia.

Il *Code de déontologie des députés* è stato approvato dal Bureau dell’Assemblea nazionale francese il 6 aprile 2011, a seguito di un importante dibattito pubblico che ha coinvolto il Paese sul tema del conflitto di interessi e che era iniziato nel corso della XIII legislatura. Il

codice è oggi interamente contenuto all'interno del Regolamento dell'Assemblea francese all'articolo 80-3<sup>302</sup> ed è stato più volte emendato<sup>303</sup>.

È composto da otto articoli. I primi sei, che sembrano ispirarsi ai *Seven principles* della Commissione Nolan, individuano i principi cui i deputati devono ispirarsi nell'esercizio delle loro funzioni: “*Intérêt general*” (art. 1)<sup>304</sup>; “*Indépendance*” (art. 2)<sup>305</sup>; “*Objectivité*” (art. 3)<sup>306</sup>; “*Responsabilité*” (art. 4)<sup>307</sup>; “*Probité*” (art. 5)<sup>308</sup>; “*Exemplarité*” (art. 6)<sup>309</sup>.

Il codice è completato dall'art. 7 “*Obligations déclaratives*”, relativo agli obblighi di dichiarare i doni, i benefici e gli inviti a eventi sportivi o culturali di valore stimato superiore a 150 euro che hanno ricevuto in virtù del loro mandato e dall'art. 8 “*Respect du code de déontologie*” che

<sup>302</sup> L'art. 80-3 è stato introdotto dalla risoluzione n. 437 del 28 novembre 2014.

<sup>303</sup> In particolar modo è stata modificato con le decisioni del 27 gennaio 2016, del 13 luglio 2016, de 9 ottobre 2019 e del 21 febbraio 2022.

<sup>304</sup> Tale principio sancisce che i deputati devono agire nel solo interesse della Nazione e dei cittadini che rappresentano, a esclusione di qualsiasi soddisfazione di un interesse privato o dell'ottenimento di un beneficio finanziario o materiale per loro stessi o per i loro prossimi.

<sup>305</sup> Secondo cui in nessun caso i deputati dovranno trovarsi in una situazione di dipendenza da una persona fisica o giuridica che possa distoglierli dal rispetto dei doveri previsti dal presente Codice. Essi, inoltre, sono chiamati ad accertare lo scopo e le modalità di finanziamento delle strutture e delle attività a cui partecipano.

<sup>306</sup> Secondo cui i deputati possono intervenire in una situazione personale solo tenendo in considerazione i diritti e il merito della persona interessata.

<sup>307</sup> I deputati devono rendere conto delle loro decisioni e azioni ai cittadini che rappresentano. A tal fine, i deputati devono agire in modo trasparente nell'esercizio del loro mandato.

<sup>308</sup> I deputati devono garantire che le risorse e le indennità messe a loro disposizione siano utilizzate per gli scopi previsti. Si astengono dall'utilizzare i locali o le risorse dell'Assemblea nazionale per promuovere interessi privati.

<sup>309</sup> Nell'esercizio del loro mandato, tutti i deputati devono rispettare e promuovere i principi enunciati nel presente Codice. Qualsiasi violazione del Codice etico può essere sanzionata secondo le condizioni previste dall'articolo 80-4 del Regolamento dell'Assemblea nazionale.

prevede la possibilità per i deputati di sottoporre il proprio caso al Deontologo dell'Assemblea nazionale (una figura simile al *Commissioner britannico*) per una consultazione sul rispetto dei principi enunciati nel Codice etico. La medesima disposizione prevede che il Deontologo possa chiedere a un deputato di fornire qualsiasi documento necessario per l'esercizio delle funzioni affidategli dalla legge o dal Regolamento dell'Assemblea nazionale.

In verità, il codice deontologico costituisce solo un frammento della disciplina relativa all'autoregolamentazione delle condotte dei parlamentari. Infatti, a seguito della risoluzione n° 281 del 4 giugno 2019, il Regolamento interno dell'Assemblea è stato in più parti emendato e contiene ora una cornice normativa di riferimento sulle condotte dei parlamentari.

Il contenuto dei doveri e degli obblighi è ora presente anche nel Capo XIV del Regolamento interno che, peraltro, prende proprio il nome di Discipline, immunità et *déontologie*. Il riferimento è alle disposizioni dall'art. 80-1 all'art. 80-5.

Si è già detto dell'art. 80-3 che ha recepito per intero il codice di condotta, serve ora riferire dell'art. 80-1 che positivizza la definizione di conflitto di interesse ai fini delle disposizioni successive “*in qualsiasi situazione di interferenza tra un interesse pubblico e interessi privati di natura tale da influenzare o sembrare influenzare l'esercizio indipendente, imparziale e obiettivo del mandato*”; segnalando che “*non vi è conflitto di interessi quando il deputato trae un vantaggio dal solo fatto di appartenere alla popolazione nel suo complesso o a un'ampia categoria di persone*”.

L'art. 80-1-1 richiede al deputato di astenersi ove ritenga di versare in una situazione di conflitto di interesse; l'art. 80-1-2 pone invece in capo al deputato l'obbligo di dichiarare la ricezione o l'accettazione di doni, regali o inviti a manifestazioni sportive del valore superiore a quello fissato (attualmente 150 euro).

Di rilievo sono invece le disposizioni dell'art. 80-2, relative alla già menzionata figura del Deontologo, e quelle dell'art. 80-4, che prevedono sanzioni. Ai sensi dell'art. 80-2 il Deontologo è nominato dall'Ufficio di presidenza, a maggioranza dei tre quinti dei suoi membri, su proposta del Presidente e con l'accordo di almeno un presidente di un gruppo di opposizione. Entra in carica sei mesi dopo il primo giorno della legislatura e resta in carica fino alla fine del sesto mese successivo al primo giorno della legislatura successiva. Il suo mandato non è rinnovabile. Può essere rimosso dal suo incarico solo in caso di incapacità o di inadempienza, con decisione dell'Ufficio di presidenza presa a maggioranza dei tre quinti dei suoi membri, su proposta del Presidente e con l'accordo di almeno un presidente di un gruppo di opposizione. Egli è consultato sulle norme volte a prevenire e a porre fine ai conflitti di interesse, nonché sul codice etico dei deputati e sul codice di condotta applicabile ai rappresentanti di interessi.

Ai sensi del successivo art. 80-4 se il Deontologo, a seguito di una segnalazione o di propria iniziativa, riscontra una violazione delle norme di cui agli articoli da 80-1 a 80-5 e del Codice etico, informa il deputato interessato e il Presidente, e invita il primo ad adempiere ai propri obblighi. In caso di inadempimento la questione è rimessa, su iniziativa

del Presidente, all'Ufficio di Presidenza che può infliggere una sanzione disciplinare, conformemente alle condizioni previste dagli articoli da 70 a 73. Le sanzioni, ai sensi dall'art. 71, possono consistere in ordine crescente di gravità: in un richiamo all'ordine; in un richiamo all'ordine con messa a verbale; in una censura e in una censura con esclusione temporanea.

**6. Spagna. Il Código de Conducta del Parlamento spagnolo. Un'unica (ma debole) regolamentazione delle condotte dei parlamentari che evita il disallineamento della disciplina tra i due rami**

Il *Código de Conducta* delle Corti generali è stato approvato in sede congiunta dagli Uffici di Presidenza della Camera dei deputati e del Senato il primo ottobre 2020. Nel preambolo della decisione si legge che le Camere hanno inteso dare vita a questa nuova autoregolamentazione al fine di garantire che “*ejemplaridad*” e “*transparencia*” si collochino tra i principi fondamentali della condotta dei parlamentari che deve rispettare i più “*exigentes imperativos éticos*”<sup>310</sup>.

La scelta, tuttavia, come nel caso dell'Italia, si inserisce nella direzione di rispondere alla raccomandazione del GRECO del dicembre

<sup>310</sup> Tra le altre finalità nel preambolo si legge che in tal modo il codice mira a rafforzare il buon nome del Parlamento e il rapporto di fiducia tra i cittadini e i loro rappresentanti, nonché a garantire una maggiore sicurezza a deputati e senatori nei loro rapporti con i terzi e con l'Assemblea nell'esercizio delle loro funzioni.

2013 che, pur riconoscendo la presenza di un congiunto di norme diffuse sulla condotta dei parlamentari, aveva richiesto l'approvazione di un Codice di condotta che includesse anche disposizioni per prevenire casi di conflitto di interesse e per regolare l'accettabilità di doni e altre utilità, le attività collaterali e gli interessi finanziari dei parlamentari e la loro corretta pubblicità.

Il codice è composto da nove articoli. Al pari dei codici menzionati, si occupa di delineare nella prima parte i principi generali da osservare e, come per il codice deontologico francese, esso sembra riprendere quelli della Commissione Nolan. L'art. 2, primo comma, infatti, prescrive che i parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni osservano i principi di *integridad, transparencia, diligencia, honradez, responsabilidad y respeto*.

L'art. 3, primo comma fornisce una definizione classica di conflitto di interesse<sup>311</sup> prescrivendo, in caso di esistenza del conflitto, disposizioni in tutto simili a quelle del codice deontologico francese.

Il parlamentare informerà previamente la presidenza dell'organo (art. 3, secondo comma) e, in caso di dubbio, potrà chiedere all'Ufficio di Presidenza di interpellare la *Comisión del Estatuto* alla Camera o la *Comisión de Incompatibilidades* al Senato per un parere (art. 3, terzo comma).

<sup>311</sup> Secondo cui si configura un conflitto di interessi quando un membro delle Cortes Generales ha un interesse personale, diretto e privato, indiretto o attraverso un'altra persona individuata, che può influenzare in modo inappropriato l'esercizio delle sue funzioni; in modo tale che la sua obiettività o indipendenza possa essere messa in discussione, o che implichi che, in quanto parlamentare, non stia perseguendo l'interesse generale. Non sussiste alcun conflitto di interessi quando il beneficio deriva esclusivamente dall'appartenenza al pubblico in generale o a un'ampia categoria di persone.



In tema di dichiarazione di interessi, l'art. 4, terzo comma aggiunge alle disposizioni già vigenti<sup>312</sup> l'obbligo di rendere noto a) le attività svolte nei cinque anni precedenti l'inizio del mandato che ne possano condizionare l'attività o per le quali abbia ricevuto entrate finanziarie; b) le donazioni, i regali e le prestazioni non retribuite di qualsiasi tipo che ha ottenuto per sé nei cinque anni precedenti l'inizio del mandato parlamentare; c) le fondazioni e le altre associazioni a cui ha contribuito nei cinque anni precedenti l'elezione a parlamentare, o continua a contribuire attualmente, finanziariamente o attraverso la prestazione di servizi non retribuiti; d) qualsiasi altra questione che il parlamentare ritenga rilevante ai fini di un potenziale conflitto di interessi. Di tali dichiarazioni è assicurata la pubblicità sui siti web delle Camere.

Sul tema dei doni e delle altre utilità, l'art. 5 secondo comma prescrive il generale vincolo monetario di 150 presente in molti dei codici deontologici analizzati. Nel caso di doni ricevuti da amici e parenti è ammessa l'accettazione solo nei casi in cui essi siano slegati dall'attività politica inerente al mandato parlamentare (art. 5, terzo comma). In caso di doni ricevuti in viaggio ufficiale per conto della Camera di appartenenza quale suo rappresentante essi vanno dichiarati al segretariato generale (art. 5, quarto comma).

L'art. 6, secondo comma al pari del riformato codice di condotta del Parlamento europeo, richiede ai membri delle Camere di rendere pubblica

<sup>312</sup> In materia di dichiarazioni di attività e beni le disposizioni vigenti sono l'art. 18 del Regolamento del Congresso e 1.3 e 26 del Regolamento del Senato; Il registro degli interessi è disciplinato dall'art. 160 de la Ley Orgánica 5/1985, dal sistema elettorale e dall'accordo degli Uffici di presidenza della Camera e del Senato del 21 dicembre 2009 sul tema del Registro di interessi.

la loro agenda istituzionale, compresi gli incontri con i rappresentanti dei gruppi di interesse<sup>313</sup>, da pubblicare nel corrispondente portale della trasparenza presente sul sito delle Camere.

Una disposizione interessante, e che è estranea agli altri codici di condotta analizzati, è quella relativa alle missioni presso Stati terzi in qualità di osservatore del procedimento elettorale. Il codice prescrive che esso può avvenire solo previa autorizzazione dell'Ufficio di presidenza della Camera di appartenenza (art. 7, primo comma), le valutazioni formulate come osservatore devono rispettare il principio dell'imparzialità (art. 7, secondo comma) e, precisazione non di poco importante, non possono ricevere per l'espletamento di tale attività forme di compenso in denaro o altra utilità.

Con l'art. 8 viene, invece, istituita l'*Oficina de Conflictu de Intereses*. Un ufficio, di natura consultiva, composto da un funzionario parlamentare esperto in materia, nominato, su proposta del segretario generale, dai Presidenti dei due rami del Parlamento (art. 8, secondo comma) con l'obiettivo di risolvere qualsiasi questione interpretativa derivante dall'applicazione del Codice (art. 8, primo comma). L'ufficio ogni anno redigerà una relazione annuale sull'attuazione e rispetto del codice.

L'apparato e la procedura sanzionatoria sono previsti all'ultimo articolo. Ai sensi del primo comma dell'art. 9 il procedimento è attivato

<sup>313</sup> Ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, terzo comma del codice per rappresentanti dei gruppi di interessi si intendono gruppi d'interesse, lobbisti o gruppi di pressione, le persone fisiche o giuridiche o gli enti privi di personalità giuridica che comunicano direttamente o indirettamente con i titolari di cariche pubbliche o elettive o con il personale a loro addetto a favore di interessi privati, pubblici, privati o collettivi, cercando di modificare o influenzare questioni relative alla redazione o alla modifica di iniziative legislative.

dal Presidente del ramo di appartenenza del parlamentare che, d'ufficio o su richiesta di un parlamentare, risulti aver violato il Codice. La questione è deferita alle due Commissioni che dovranno presentare una relazione che accerti l'esistenza o meno dell'infrazione e, in caso affermativo, quale sanzione irrogare. La relazione sarà inviata all'Ufficio di presidenza per la sua pubblicazione e, in caso di sanzione, per gli adempimenti necessari.



## ***Osservazioni conclusive.***

### **SPUNTI DI RIFLESSIONE DALL'ANALISI COMPARATA PER UNA PIÙ EFFICACE REGOLAMENTAZIONE ITALIANA DELLE CONDOTTE DI DEPUTATI E SENATORI**

La rassegna delle principali esperienze di autoregolamentazione delle condotte dei propri membri messe in atto, anche in tempi recenti, dalle Assemblee parlamentari prese in esame dimostra la rilevante sensibilità al tema. La pretesa di orientare il più possibile i comportamenti dei rappresentanti eletti verso forme di responsabilità “etica”, e non solo politica, in occasione dell’esercizio del mandato parlamentare richiama l’esigenza, insostituibile, che l’onesto agire nelle funzioni pubbliche affidate ai titolari di cariche politiche ne costituisca requisito, appunto indefettibile, di corretto adempimento all’esclusivo “*servizio della Nazione*”.

Il tema del conflitto di interesse nell’esercizio delle funzioni parlamentari trova, così, uno strumento, più o meno efficace (a seconda dei casi), in grado di interrompere il possibile *continuum* tra interessi privati e funzioni pubbliche una volta che il parlamentare sia stato immesso nell’esercizio delle proprie funzioni. È questa una caratteristica fondamentale, e che differenzia, infatti, gli strumenti analizzati negli ultimi due capitoli di questo lavoro, rispetto alle ipotesi dell’incandidabilità e dell’ineleggibilità. Queste, come è intuibile, intervenendo in una fase anteriore rispetto all’elezione perseguono

l'obiettivo di evitare, in ipotesi precise, che i conflitti di interesse possano agire negativamente nel momento della selezione del personale politico, impedendo che la contesa elettorale si svolga nel rispetto della (quanto più possibile) parità delle opportunità tra i diversi concorrenti.

Sotto il profilo delle possibili esperienze cui guardare per migliorare la disciplina dell'autoregolamentazione delle condotte dei componenti delle Camere in Italia, dunque, l'analisi comparata offre spunti di riflessione di valenza non secondaria e che potrebbero trovare applicazione anche nell'ordinamento parlamentare italiano. Sono infatti, diverse, e sotto molteplici profili, le buone pratiche viste sopra che, unitamente alle modifiche a suo tempo esposte nelle conclusioni del secondo capitolo, potrebbero consentire di fare un netto salto di qualità in avanti verso una più efficace regolazione delle condotte dei parlamentari. Vale la pena, pertanto, indicarle, a titolo riassuntivo, in questa sede per proporre quantomeno una traccia delle innovazioni che sarebbe possibile seguire.

Sul versante di una maggiore trasparenza delle attività la recentissima esperienza del Parlamento europeo, ma anche del Congresso spagnolo, dimostra che è possibile, senza che ciò possa essere considerato lesivo del libero mandato parlamentare, richiedere una pubblicazione di quelle riunioni nelle quali il parlamentare svolge un "*ruolo attivo*", come richiesto dall'art. 5-bis del Codice di condotta del Parlamento europeo, recentemente novellato. Occorre rilevare che, anche nel caso del Parlamento europeo, servirà monitorare quanto, nella prassi, tale obbligo verrà rispettato, atteso, come già ricordato, che, ove tale

obbligo è presente (come in seno al Congresso spagnolo), solo una minima parte dei parlamentari vi ha aderito<sup>314</sup>.

Appaiono oramai maturi i tempi, inoltre, per disciplinare le attività degli ex parlamentari, con la previsione di precisi tempi di “raffreddamento”, sul modello introdotto dal codice di condotta Parlamento europeo (art. 6), tra la conclusione del mandato parlamentare e l’inizio di attività, in ipotesi, di portatore di interessi privati.

Sotto il profilo dell'*enforcement*, invece, oltre alla necessità di rendere più efficaci le sanzioni collocandole nella fonte adeguata, e cioè quello regolamentare, è possibile cogliere dall’analisi comparata suggerimenti interessanti. L’apparato sanzionatorio predisposto dai codici di condotta del Congresso USA e, ancora una volta, del Parlamento europeo mostrano come in effetti sia possibile prevedere non solo delle sanzioni con una maggiore capacità deterrente, e anche repressiva, ma altresì calibrate sulla gravità dell’obbligo non adempiuto. Sempre sotto l’aspetto che si potrebbe considerare “inquirente”, invece, vengono in soccorso anche le esperienze di Regno Unito e Francia dove è prevista la figura del *Commissioner*, presso la Camera dei Comuni, o Deontologo, presso l’Assemblea nazionale francese. Si tratta, in sostanza, di un componente dell’Assemblea, scelto dai parlamentari stessi con un’ampia maggioranza e a cui sono affidate le funzioni di curare la vigilanza sul corretto adempimento degli obblighi etici imposti ai parlamentari; egli può svolgere, altresì, indagini o relazioni da presentare agli organi interni

<sup>314</sup> L. GARCIA, *El 90% de los diputados no hace pública su agenda institucional como obliga el código de conducta del Congreso*, newtral.it, 30 marzo 2021.

delle Camere cui è poi attribuito il compito di valutare, comminando eventualmente le sanzioni precipue, le condotte attenzionate.

Infine, sembra potersi guardare con un certo favore all'esperienza delle Camere spagnole, quantomeno in relazione alla scelta di adottare il medesimo codice di condotta per entrambi i rami del Parlamento, con decisione congiunta degli Uffici di Presidenza dei due rami delle Corti generali. In effetti, si tratta di un *unicum* rispetto al panorama esaminato; difatti, come si accennava in apertura del precedente capitolo, vista l'esistenza di codici in entrambi i rami del Parlamento degli ordinamenti considerati, si è posta l'attenzione solo su quelli delle Camere basse. Ciò, tenuto anche conto che tra i codici dei due rami del Parlamento vi era una sostanziale identità. La presenza di due codici distinti negli ordinamenti bicamerali, in fondo, non può essere giudicata una volta per tutte negativamente; questo anche in considerazione dell'autonomia di cui godono non solo i Parlamenti nei confronti degli altri organi costituzionali, ma anche i due rami dell'Assemblea tra loro, reciprocamente.

Nondimeno, ove l'adozione di tali codici non sia prevista nei Regolamenti interni dell'Assemblea, coperti appunto da autonomia rispetto all'altro ramo del Parlamento, ecco che l'identità di decisione con atto interno può acquisire un maggiore valore. Ciò, senz'altro, ha il pregio di uniformare la disciplina tra i due rami della medesima Assemblea legislativa, in sostanza impedendo che i parlamentari possano soggiacere a doveri differenti, a seconda del ramo di appartenenza. Non solo, ove i due rami del Parlamento decidessero di introdurre, con fonti differenti, le



regole di condotta queste avrebbero pervicacia differente, producendo un'ulteriore differenziazione non molto giustificabile. Una situazione che sembra potersi profilare nell'esperienza italiana, come evidenziato. Un disallineamento che, l'esperienza spagnola permetterebbe di evitare, eliminando quindi una differenziazione che, a maggior ragione in un contesto di bicameralismo paritario come quello italiano, non appare dotato di comprensibile *ratio*. Certo, il "costo" da pagare, sempre facendo riferimento all'esperienza spagnola, sarebbe quello di ottenere sì un medesimo codice, ma all'interno di un atto di un organo interno del Parlamento, e pertanto dotato di una efficacia minore. Delle due l'una, a meno che, e forse questo sarebbe l'*optimum*, le due Camere non decidessero di approvare *motu proprio* il medesimo codice di condotta, se del caso opportunamente concordato, nella sede regolamentare.



## BIBLIOGRAFIA

;

. A. P., CAMERA DEI DEPUTATI, *Tornata del 21 marzo 1893*;

1^ *Relazione annuale del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati composto dai deputati Adornato, Centemero, Di Salvo, Fraccaro, Giampaolo Galli, Giancarlo Giorgetti, Grillo, Melilla, Pes e Pisicchio (Presidente)*, 22 giugno 2017, disponibile sul sito della Camera dei deputati;

2^ *Relazione annuale della XVIII legislatura del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati composto dai deputati Alemanno, Boniardi, Businarolo, Cassinelli, Ceccanti, Colucci, Daga, Liuni, Pastorino, Varchi*, 6 maggio 2021, disponibile anch'essa sul sito della Camera dei deputati;

A.P. CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta reale di inaugurazione della sessione del 1861*, 18 febbraio 1861;

A.P., CAMERA DEI DEPUTATI, *Tornata del 15 luglio 1864*, in *Sessione del 1863-64*;

A.P., CAMERA DEI DEPUTATI, *Tornata del 16 gennaio 1862*, in *Sessione del 1861-62*;

A.P., CAMERA DEI DEPUTATI, *Tornata del 2 giugno 1869*;

A.P., CAMERA DEI DEPUTATI, *Tornata del 21 maggio 1864*, in *Sessione del 1863-64*;

*Anche il Senato avrà un (criticato) codice di condotta, in pagellapolitica.it, 27 aprile 2022;*

BARBACETTO, G., GOMEZ, P., TRAVAGLIO, M., *Mani pulite. La vera storia*, Roma, Editori Riuniti, 2002;

BARILE, P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1972;

BENUSSI, C., *La riforma Severino e il nuovo volto della corruzione*, in *Corr. merito*, 4/2013

BONFIGLIO, S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari, Laterza, 2006;

CELOTTO, A., *Il voto ai diciottenni al Senato*, *GiustAmm.it*, 12/2019;

CERASE, M., *Art. 66, Commentario alla Costituzione*, BIFULCO, A.

CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, Utet, 2006.

CHIMENTI, A., *Storia dei Referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Roma-Bari, Laterza, 1999;

CIAURRO, L., DI CIOLO, V., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè editore, 2013;

CLEMENTI, F., *L'Etica pubblica negli Stati Uniti. Un quadro d'insieme*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al Servizio della Nazione*, Milano, FrancoAngeli, 2009.

DAMILANO, M., *Eutanasia di un potere: storia politica d'Italia da tangentopoli alla seconda Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

DAVID, D., *La regolazione regionale del lobbying attraverso il prisma della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4 2018;

DE CESARE, C., *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVI, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1989;

DE CICCO, L., *Il nuovo "Codice di condotta" dei senatori: niente limiti ai doni istituzionali e salta la stretta sul conflitto d'interessi*, *La Repubblica*, 27 aprile 2022;

DELLA PERUTA, F., CHITTOLINI, G., CAPRA, C., *Dall'Europa al mondo*, vol II, Le Monnier;

E. GULIZZI, *Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*, Napoli, Edizioni Scientifiche italiane, 2020;

ESPOSITO, C., *I partiti politici nello Stato democratico*, in Id., *Scritti giuridici scelti, II. Teoria generale dello Stato e Diritto costituzionale prerepubblicano*, Napoli, Jovene, 1999;

FERRARI ZUMBINI, R., STOLFI, G., CARNIMEO, L., *Senato Segreto*, Macerata, EUM edizioni, 2021;

FILIPPI, M. *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del Parlamento europeo*, in *Nomos*, fasc. 1/2019;

FILIPPI, M., *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei deputati e del Parlamento europeo*, in *Nomos*, fasc. 1/2019;

GAMBALE P., *Le proposte di modifica dei regolamentari di Camera e Senato: verso l'adozione di un "codice etico" per i parlamentari?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2015;

GHISALBERTI, C. *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, Laterza, 2002;

GIANNITI, L., DI GIAMBATTISTA, L., *Il Parlamento europeo: composizione, organizzazione, funzioni*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014;

GIANNITI, L., GORETTI, C., *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2013;

GIOVANETTI, G.; PACELLI, M., *Interno Montecitorio. I luoghi, l'istituzione, le persone*, Torino, Giappichelli, 2020;

GRATTERI, A., *Il futuro delle generazioni e l'età per l'elettorato attivo nella revisione della Costituzione*, in *ambienteditto.it* 3/2022.

GRIGLIO, E., *Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una «fuga» dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni costituzionali*, 2014;

GROSSI, P. *Giuramento (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, 1970;

KELLER, H., *Corporate codes of conduct and their implementation: the question of legitimacy*, 2005;

*La proposta di un "Codice di condotta" dei Senatori*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2015;

LEONE, S., *Il voto per il Senato ai diciottenni: una riforma 'cauta'*, in *Studium Iuris*, 5/2022;

LEPRE, A., PETRACCONI, C., *Storia d'Italia dall'unità a oggi*, Bologna, Mulino, 2008;

LEYLAND, P., *Combating Scandal, Codes of Practice and the Implementation of Ethical Standards in Public Life in the United*

*Kingdom*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al Servizio della Nazione*, Milano, FrancoAngeli, 2009;

LUPO, L. *Il “mezzo voto” ai cittadini più giovani: un’anomalia da superare quanto prima*, in Osservatorio AIC, 6/2019

LUPO, N. RIVOSECCHI, G., *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare*, in C. D’ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008;

MACK SMITH, D., *Storia d’Italia dal 1861 al 1997*, Roma-Bari, Laterza, 2011,

MARCHETTA, C., *La legislazione italiana sul conflitto di interessi*, Milano, Giuffrè, 2013;

MARTINES, T., *In tema di ineleggibilità e di incompatibilità*, in *Annali seminario giuridico dell’Università di Catania*, III (1948-1949), Napoli, Jovene, 1949, ora anche in ID., *Opere, Ordinamento della Repubblica*, III, Milano, Giuffrè, 2000

MATTARELLA, B.G., *Le regole dell’onestà. Etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, 2007;

MATTARELLA, B.G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013;

MAZZONE, U., *Il diritto/dovere di resistenza nella proposta di Giuseppe Dossetti alla Costituente*, in A. DE BENEDICTIS e V. MARCHETTI (a cura di), *Resistenza e diritto di resistenza. Memoria come cultura*, Bologna, CLUEB, 2000.

- MERLONI F, CAVALLO PERIN, R., (a cura di), *Al servizio della Nazione*, Milano, Franco Angeli, 2009;
- MERLONI, F., CAVALLO PERIN, R. (a cura di), *Al Servizio della Nazione*, Milano, FrancoAngeli, 2009.
- MERLONI, F., *L'applicazione della legislazione anticorruzione nelle Regioni e negli enti locali tra discipline unitarie e autonomia organizzativa*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2013
- MIDIRI, M. *Art. 65*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, Utet, 2006;
- MORRONE, A., *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica*, Bologna, Il Mulino, 2022;
- MORTATI, C. *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969, VIII ed;
- ORLANDO, V. E., *Se compete alla Camera un potere di inchiesta*;
- PALMA, L., *Corso di Diritto costituzionale*, Firenze, 1881, vol. II;
- PARISI, N., PODESTÀ, G. L., RINOLDI D., (a cura di), *Prevenire la corruzione. Questioni e modelli emergenti tra diritto, etica ed economia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018;
- PERTICI, A., *Il conflitto di interessi*, Torino, Giappichelli, 2003;
- PETRILLO, P.L., *Democrazie sotto pressione. Gruppi di pressione e Parlamenti nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2010;
- PETRILLO, P.L., *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*, *Federalismi.it*, 11/2023;
- PETRILLO, P.L., *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, Bologna, Il Mulino, 2020;



PETRILLO, P.L., *Trasparenza e lobbying: Bruxelles e Roma sempre più distanti*, Quaderni costituzionali, 3/2021

PETRUCCELLI DELLA GATTINA, F., *I Moribondi di Palazzo Carignano*, 1862, ora Milano, Mursia, 2011;

PICCIRILLI, G., *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il Codice di condotta dei deputati*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2016;

PINTO, F., *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità*, in *www.astrid-online.it*, 2010

PISICCHIO, P., *Codici e Parlamenti. Profili comparatistici*, Padova, Cedam, 2017;

POGGI, A., *Soft law nell'ordinamento comunitario*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Annuario 2005. Atti del XX Convegno Annuale, Catania 14-15 ottobre 2005*, Padova, 2007;

POMBENI, P., *Governo e Parlamento*, in AA.VV., *L'unificazione italiana*, Roma, 2011;

POPOLI, R., *Codici di condotta e certificazioni*, in G. FINOCCHIARO (a cura di), *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Bologna, 2017;

PREFETTI U., *Codice deontologico forense e natura delle norme deontologiche*, in G. ALPA, A. ZATTI (a cura di), *Codici deontologici e autonomia privata*, Milano, Giuffrè, 2006

RACCA, G. M., *Disciplina e onore nell'attuazione costituzionale dei codici di comportamento*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al Servizio della Nazione*, Milano, FrancoAngeli, 2009;

SABBATUCCI, G., VIDOTTO, V. *Storia contemporanea. L'Ottocento*, Laterza, Roma-Bari, 2022;

SAITTA, A., *Art. 54*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, Utet, 2006.

SALERNO, G. M., *Art. 54*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, Utet, 2006;

SASSI, S., *La regolamentazione del lobbying negli Stati dell'UE, tra assonanze e divergenze*, Quaderni costituzionali, 3/2022;

SATTO, C., *Dalla rivoluzione al governo. La sinistra di Antonio Mordini nell'età della destra 1861-1869*, Milano, FrancoAngeli, 2014;

SCIORTINO, A., *Il conflitto di interessi e cariche di governo. Profili evolutivi delle ineleggibilità e delle incompatibilità*, Torino, Giappichelli, 1999;

SEVERINO, P., *La nuova legge anticorruzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2013

SILEONI, S., *Autori delle proprie regole. I codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, Padova, Cedam, 2012;

SILEONI, S., *I codici di condotta per i parlamentari, tra diritto e politica*, in *DPCE online*, fasc. 4/2019;

SILEONI, S., *Il codice di condotta della Camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2016;

SIMONETTI, H., *Codici di autoregolamentazione e sistema delle fonti*, Napoli, 2009;

SIRIANNI, G. *Una nuova lettura degli artt. 54, 97 e 98 Cost.*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione, rimedi*, Firenze, Passigli, 2010

SIRIANNI, G., *L'etica del personale politico. Parlamentari e titolari di cariche di governo*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al Servizio della Nazione*, Milano, FrancoAngeli, 2009;

SPERDUTI, M., *The regulation of lobbying at sub-national level in Spain and in Italy*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2018

STELLA, G. A., *I misteri di via dell'Amorino*, Milano, Rizzoli, 2012;

STOLZI, I., *Le inchieste parlamentari. Un profilo storico-giuridico (Italia 1861-1900)*, Milano, Giuffrè editore, 2015;

TORCHIA, L., SETTIS, B., *Carlo Azeglio Ciampi*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Laterza, 2022;

TORRETTA, P., *L'incandidabilità al mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015;

TREVES, G., *Correttezza istituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962;

UGO, *Giuramento politico*, in *Digesto*, XII, Torino, 1904;

V. M. DONINI, *Prevenzione della corruzione. Strategie, sfide, obiettivi*, Roma, Carocci, 2022;

VIGEVANI, G.E., *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, Giuffrè, 2001;

ZANON, N., *Sull'estensione alle cariche parlamentari dell'istituto dell'incandidabilità*, in *Forum Quad. cost.*, 2008;

ZANON, N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991;