



## **STRUMENTI DI PROMOZIONE ETICA NELLE ASSEMBLEE ELETTIVE: I CODICI DI CONDOTTA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL PARLAMENTO EUROPEO\***

di Matilde Filippi \*\*

SOMMARIO: 1. Le iniziative sovranazionali di promozione dei codici di condotta delle assemblee elettive; 2. Il Codice di condotta della Camera dei deputati: origine, ratio e contesto sovranazionale; 2.1. Contenuto; 2.2. Profili giuridici e metodo di approvazione; 2.3. Il rapporto del Codice con i regolamenti parlamentari e prime osservazioni sul suo funzionamento; 3. Il codice di condotta del Parlamento europeo; 4. I codici di condotta delle assemblee elettive: un esempio di soft law

### **1. Le iniziative sovranazionali di promozione dei codici di condotta delle assemblee elettive**

Il nutrito filone di strumenti normativi utilizzati per la lotta alla corruzione e la promozione di norme di buon comportamento all'interno delle assemblee rappresentative si sviluppa su diversi piani: quella della prevenzione e quello della repressione, quello regolamentare e quello legislativo. Di quest'ultimo approccio costituisce recentissimo esempio la Legge n. 3 del 9 gennaio 2019 (*“Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”*) mentre sul piano della prevenzione si sono stratificate nel tempo diverse e variegate iniziative, soprattutto volte a promuovere una certa etica dei comportamenti dei rappresentanti politici. Tra queste meritano una particolare menzione i codici di condotta. L'analisi che segue si concentrerà esclusivamente su quest'ultimi e più in particolare sugli strumenti di regolazione delle condotte dei parlamentari sia a livello nazionale che sovranazionale.

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

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

\*\* Dottoressa di ricerca presso l'Università degli Studi di Roma Tre.

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.

L'ultima di queste iniziative internazionali risale al 7 novembre 2018 quando il Congresso dei poteri locali e regionali di Europa ha dibattuto e approvato la risoluzione n. 433 avente ad oggetto la diffusione di standard etici e di condotta nell'alveo delle assemblee elettive locali e regionali. Il testo costituisce l'esito di una discussione riguardo le strategie da utilizzare per combattere la corruzione e innalzare il grado di democraticità dei governi europei a tutti i livelli ed enuclea un prototipo di codice di condotta con orientamenti utili all'adempimento delle funzioni di *governance* quotidiane.

Il progetto si pone nell'alveo di un percorso inaugurato dal Congresso dei poteri locali e regionali di Europa nel 1999 con la Risoluzione 79 "sull'integrità politica degli eletti locali e regionali" e proseguito negli anni con l'adozione di altre simili iniziative, l'ultima delle quali risalente al 2016 in tema di prevenzione della corruzione e promozione dell'etica pubblica. Si tratta, quindi, di attività sviluppatesi con il dichiarato obiettivo di porsi come rimedio "alla corruzione e alle altre forme di comportamenti contrari all'etica" che minacciano la democrazia e di promuovere, al loro posto, l'integrità di tutti i soggetti con compiti di governo a livello locale e regionale.

Il Consiglio di Europa ha, inoltre, negli anni, incoraggiato l'adozione di tali strumenti autoregolatori soprattutto per il tramite del G.R.E.CO. (*Group of States Against Corruption*). Tale organismo – creato dal Consiglio di Europa nel 1999<sup>1</sup> – opera attraverso vari strumenti: raccomandazioni propositive di strumenti legislativi idonei a prevenire o a reprimere la corruzione e rapporti, anche comparativi, sullo stato di implementazione delle sue direttive<sup>2</sup>. L'obiettivo è quello di contrastare diffusi fenomeni corruttivi tramite meccanismi di valutazione (*peer reviews*) e di pressione reciproca tra gli Stati membri (*peer pressure*)<sup>3</sup>.

Fin dal 1997, con il secondo vertice dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, il tema della corruzione è divenuto prioritario e oggetto di uno specifico "Programma di azione" adottato nel novembre 1996 dal Consiglio dei Ministri europei. Il Gruppo ha sottoscritto nel 1999 una Convenzione penale entrata in vigore nel 2002 e ratificata nel nostro Paese nel 2012 (L. 28 giugno 2012 n. 110)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ne fanno parte attualmente 47 Stati dell'area geografica europea, gli Stati Uniti d'America, nonché l'OCSE e l'ONU in qualità di osservatori

<sup>2</sup> Per una consultazione esaustiva di tutte le valutazioni del GRECO si veda la pagina: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>

<sup>3</sup> A. Jazzetti, A. Bove, *La legge anticorruzione - La riforma dei reati contro la P.A.*, Napoli, 2014, p. 33.

<sup>4</sup> Gli articoli da 2 a 15 della Convenzione, in particolare, riguardano l'impegno a configurare alla stregua di reati penali una serie di fattispecie, ovvero: la corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali nazionali (articoli 2 e 3); la corruzione di membri di assemblee pubbliche nazionali (articolo 4); la corruzione di pubblici ufficiali stranieri (articolo 5); la corruzione di membri di assemblee pubbliche straniere (articolo 6); la corruzione attiva e passiva nel settore privato (articoli 8 e 9); la corruzione di funzionari internazionali (articolo 9); la corruzione di membri di

Molte delle tematiche incluse nell'articolato della Convenzione sono state oggetto di interventi riformatori della legislazione penale, basti pensare al “traffico di influenze illecite” di cui all'art. 346-*bis* c.p. introdotto con l'art. 1 comma 75, lett. *r*) della L. 6 novembre 2012 n. 190 con la quale il nostro Paese ha quindi dato seguito alla legge di autorizzazione alla ratifica<sup>5</sup>.

Oltre alle leggi ordinarie, il Consiglio di Europa, tramite tutti i suoi organi assembleari, ha costantemente incoraggiato l'adozione anche di codici contenenti “principi etici e regole di condotta”<sup>6</sup>. 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<sup>7</sup>: il G.R.E.CO. aveva infatti in programma, proprio quell'anno, uno dei suoi cicli valutativi sull'Italia con *focus* su “la prevenzione della corruzione dei parlamentari, dei giudici e dei procuratori”.

Dalla consultazione dei documenti prodromici alla valutazione – linee guida e risoluzioni del Consiglio di Europa<sup>8</sup> – si deduce chiaramente la centralità del Codice di condotta come strumento di indirizzo dei comportamenti dei rappresentanti parlamentari a tutti i livelli: “*it is essential to promote ethical standards to be shared by all local and regional elected representatives. Local and regional councillors should be informed and aware of the conduct to adopt in the performance of their public duties*”<sup>9</sup>.

L'obiettivo perseguito per il tramite dei codici sembra essere anche quello di fornire ai cittadini un controllo diretto sull'operato dei propri rappresentanti: “*ethical guidelines which*

---

assemblee parlamentari internazionali (articolo 10); la corruzione dei giudici o funzionari di cancelleria di Corti internazionali (articolo 11); il traffico di influenza - ovvero la capacità reale o millantata di condizionare determinate decisioni dietro pagamento di un compenso - (articolo 12); il riciclaggio dei proventi derivanti da reati di corruzione (articolo 13); qualsiasi atto di complicità in uno dei reati penali in precedenza definiti (articolo 15).

<sup>5</sup> Art. 1, c. 1, l. 6 novembre 2012 n. 190: “In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110, la presente legge individua, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”.

<sup>6</sup> *Evaluation Report Italy - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors - Fourth Evaluation Round*, G.R.E.CO., Strasburgo, 17-21 ottobre 2016.

<sup>7</sup> L. Boldrini, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 7 luglio 2015, res. somm., p. 4: “l'Italia sarà oggetto nel 2016 della valutazione del GRECO ... ed uno dei criteri di valutazione riguarderà proprio l'adozione da parte delle Camere di un Codice deontologico per i propri membri. Si tratta dunque di mettersi in regola con tali parametri. L'odierna riunione della Giunta è dunque finalizzata anche ad avviare un percorso che possa condurre la Camera dei deputati ad allinearsi a dei parametri che formeranno oggetto di valutazione nel 2016. Ritiene quindi che la Camera non possa sottrarsi alla responsabilità di assumere un orientamento preciso su questo tema che è oggetto di tre specifiche proposte di modifica del Regolamento ...”.

<sup>8</sup> Resolution 316 (2010)1, Consiglio di Europa, e più di recente Resolution 1903 (2012) del 4 ottobre 2012 che ha introdotto un Codice di condotta per i membri della propria Assemblea.

<sup>9</sup> Resolution 316 (2010)1, cit., p. 1.

*set out standards of conduct for local and regional politicians ... are also beneficial to citizens, who should be aware of the conduct they can expect from their elected representatives*<sup>10</sup> poichè “*members’ conduct is first and foremost a matter of personal belief and conviction; however, their behaviour has to meet the expectations of those who placed their confidence in an elected representative*”<sup>11</sup>.

Ad opinione del G.R.E.CO., quindi, i codici di condotta delle assemblee rappresentative operano anche come possibile fattore di ravvicinamento tra Parlamento e cittadini, come uno strumento utile a fronteggiare la perdurante crisi della rappresentanza poiché è chiaro che “la definizione dei rapporti tra rappresentati e rappresentanti, non si pone solo al momento dell’investitura (...), ma che la questione decisiva è quella, parallela, di come garantire forme effettive di responsabilità politica da far gravare su ogni singolo rappresentante per la propria attività parlamentare (...), come tenere aperti quei canali tra la società civile e i soggetti che la rappresentano”<sup>12</sup>.

Favorevoli all’adozione di un codice di condotta all’interno dei consessi rappresentativi si sono, negli anni, mostrate anche altre forze sovranazionali<sup>13</sup>. *In primis* il Parlamento europeo le cui risoluzioni<sup>14</sup> hanno impegnato gli Stati membri a garantire maggiore trasparenza nella gestione della *governance* pubblica, tramite l’elaborazione di nuovi Codici di condotta o il miglioramento di quelli già in vigore.

Del tema si è occupata anche l’ONU adottando un *International Code of Conduct for Public Officials* già a partire dal 1996<sup>15</sup> e successivamente con la conclusione della Convenzione sulla corruzione, siglata a Merida il 9 dicembre 2003 e ratificata dall’Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116, che indica, fra le varie misure, l’istituzione di organismi nazionali dotati di autonomia ai fini dell’esercizio di funzioni in materia di anticorruzione.

Su questa linea si pongono anche i numerosi studi e raccomandazioni prodotti in seno all’ OSCE, l’ultima delle quali<sup>16</sup> si sofferma in più di un’occasione sull’utilità dei codici di

<sup>10</sup> Resolution 316 (2010)1, cit., p. 1.

<sup>11</sup> Resolution 1903 (2012), cit. p. 2.

<sup>12</sup> G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII convegno AIC svoltosi ad Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, p. 192.

<sup>13</sup> Sul punto cfr. la Risoluzione (97) 24 del Comitato dei Ministri UE che ha adottato i Venti Principi Informativi della lotta alla corruzione tra i quali: prevenzione della corruzione, la promozione di comportamenti etici, l’immunità, la libertà dei media, la trasparenza dei meccanismi decisionali, la revisione dei conti, i codici di buona condotta degli eletti, il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, nonché su altri argomenti di attualità. Al G.R.E.CO. spetta appunto il compito di controllare l’applicazione di tali principi informativi.

<sup>14</sup> Su tutte si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2011 sugli sforzi dell’Unione europea per la lotta alla corruzione.

<sup>15</sup> Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Azione contro la corruzione*, 12 dicembre 1996. Il testo del documento è consultabile al seguente link: <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>

<sup>16</sup> *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Working Draft, 2012.

condotta<sup>17</sup>. In particolare l'OSCE adduce svariate ragioni: il Codice può fungere da strumento di semplificazione concentrando in un'unica fonte tutte le disposizioni rilevanti in tema di condotta dei parlamentari; può identificare chiari standard che se adeguatamente applicati possono garantire "l'*accountability*" delle Assemblee e dei propri membri; può essere utilizzato come strumento di promozione di professionalità. Infine in quanto espressione di una sfera di autonomia dei parlamenti – "*usually adopted by parliamentary resolution*"<sup>18</sup> – il Codice può rivelarsi uno strumento flessibile, facilmente modificabile e velocemente aggiornabile per rispondere a eventuali problemi o cambiamenti nelle norme<sup>19</sup>.

Lo sviluppo di una "cultura dell'integrità" si traduce, secondo la terminologia dell'OSCE, nella "*application of values, principles and norms in the daily operations of public sector organizations*", per i quali l'integrità costituisce un principio che sottende le misure di etica pubblica le discipline della incandidabilità, incompatibilità e ineleggibilità, i limiti ai conflitti di interesse<sup>20</sup>.

Sono infatti questi i contenuti ricorrenti dei codici qualunque sia l'organismo internazionale proponente: trasparenza nella gestione della cosa pubblica, imparzialità, prevenzione del conflitto di interessi e promozione di principi meritocratici.

Si tratta di obblighi spesso già enucleati in altre disposizioni legislative, circostanza che spinge a interrogarsi sulla loro concreta utilità. Più in particolare, che tipo di valore giuridico hanno quindi questi strumenti? La loro adozione è utile e efficace nell'ambito della lotta alla corruzione? In generale si può anticipare che si tratta di strumenti dal valore complementare rispetto a quello delle disposizioni legislative. Capita spesso, infatti, che gli stessi adempimenti siano enucleati da diverse fonti: ora legislative, che si affidano quindi anche a strumenti sanzionatori repressivi, ora regolamentari che invece fondano la loro efficacia su principi di auto-responsabilizzazione personale.

A fronte del moltiplicarsi di iniziative di questo genere vale quindi la pena soffermarsi ad analizzare le caratteristiche dei codici di condotta delle assemblee elettive e la loro

<sup>17</sup> *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, cit., p. 34: «*In many countries, the conduct of parliamentarians is regulated by articles of the national constitution and elements of several laws – laws setting rules for holders of public office, laws on conflict of interest, laws on asset declarations, laws on parliament, as well as the Criminal Code or Administrative Offences code. It could be argued, therefore, that there is no need for a separate code of conduct or ethics for MPs. Indeed, many parliaments have not developed a code of conduct, preferring to rely on the professional standards that exist in the "web" of laws, rules of procedure and standing orders. However, the introduction of codes of conduct is "a rapidly evolving trend", with a number of countries reporting that they are "currently considering the introduction of codes of conduct."* Many reformers argue that there is merit in having an overarching document that collates the legal and regulatory obligations of MPs and their staff in one place. This makes it easier for MPs to find the rules pertaining to any particular situation in which they find themselves, and also helps the media and public to check whether MPs are living up to expectations».

<sup>18</sup> *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, cit., p. 36.

<sup>19</sup> *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, cit., p. 36.

<sup>20</sup> *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione - Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, 2012, p. 28.

funzionalità rispetto allo scopo che dichiaratamente intendono perseguire: promuovere buone pratiche di comportamento al fine di contrastare la corruzione.

## 2. Il Codice di condotta della Camera dei deputati: origine, ratio e contesto sovranazionale

Le assemblee elettive nazionali, sulla scia degli impulsi sopra menzionati, si sono fatte promotrici negli ultimi anni di esperienze di autoregolamentazione di segno diverso rispetto al passato ed in particolare enucleanti indicazioni di condotte o standard etici a cui vincolare i loro membri. La Camera in particolare si è dotata di un suo codice di condotta durante la scorsa legislatura (XVII), mentre il Senato ne ha predisposto l'adozione tramite il disposto dell'art. 12 del Regolamento<sup>21</sup> come recentemente innovato dalla corposa modifica adottata il 20 dicembre 2017<sup>22</sup>.

Per quanto riguarda la Camera l'adozione è stata demandata ad un atto della Giunta per il Regolamento del 12 aprile 2016, mentre il Senato ancora non ha ottemperato alle disposizioni del comma 2-*bis* dell'art. 12 del suo Regolamento.

La genesi delle regole di comportamento per i membri della Camera dei deputati<sup>23</sup> è stata accompagnata dall'adozione della regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi<sup>24</sup>, i due percorsi sono stati, infatti, – analogamente a quanto avvenuto nell'ambito del Parlamento europeo – portati avanti parallelamente poiché ritenuti intimamente connessi<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Art. 12, comma 2-*bis* del Regolamento del Senato: “Il Consiglio di Presidenza adotta il Codice di condotta dei Senatori, che stabilisce principi e norme di condotta ai quali i Senatori devono attenersi nell'esercizio del mandato parlamentare”.

<sup>22</sup> “*Riforma organica del Regolamento del Senato*”, pubblicata in G.U., Serie Generale, 19 gennaio 2018, n. 15, ai sensi dell'articolo 167, comma 7, del Regolamento del Senato, approvata dall'Assemblea a maggioranza assoluta dei suoi componenti nella seduta di mercoledì 20 dicembre 2017.

<sup>23</sup> A.C., XVII leg., Giunta per il regolamento, res. somm., Allegato 4 (*Codice di condotta dei deputati. Approvato dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 12 aprile 2016*), 12 aprile 2016, p. 21. Il testo del Codice di condotta è consultabile al seguente link:

<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2016/04/12/leg.17.bol0624.data20160412.com15.pdf>

<sup>24</sup> A.C., XVII leg., Giunta per il regolamento, res. somm., Allegato 5 (*Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati approvata dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 26 aprile 2016*), 26 aprile 2016, p. 32. Il testo approvato della regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi è consultabile al seguente link:

<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2016/04/26/leg.17.bol0631.data20160426.com15.pdf>

<sup>25</sup> A.C., XVII leg., Giunta per il regolamento, res. somm., 7 luglio 2015, p. 4: “A queste proposte [di adozione di un codice di condotta] se ne aggiunge un'altra, di iniziativa della Presidente Sereni (n. 12), che, pur non recando la previsione di un codice di condotta, interviene su una materia comunque connessa, e cioè quella dei rapporti dei deputati con i rappresentanti di interessi, disciplinando le attività di lobbying che si svolgono in Parlamento”. Nel febbraio 2017 è stato poi istituito il “Registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati presso le sedi della Camera”, con la Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017.

L'intento del Codice della Camera è quello di tradurre principi generali in regole di condotta concrete così da individuare agevolmente i deputati ad esse inottemperanti. La Camera ha, infatti, inflitto ai trasgressori le prime sanzioni: nella seduta pomeridiana del 6 giugno 2017<sup>26</sup> l'Assemblea ha applicato, per la prima volta, quanto disposto dal par. VII<sup>27</sup> in tema di mancata osservanza delle disposizioni del Codice di condotta.

Riservando al proseguo della trattazione una più dettagliata analisi del contenuto del Codice, appare preliminarmente utile tentare di inquadrare l'origine e la *ratio* di questo recente sforzo autoregolatorio della, sola, Camera dei deputati<sup>28</sup>.

Il dibattito sull'adozione del codice, in particolare, oltre a svilupparsi nella scorsa legislatura<sup>29</sup>, si era sviluppato anche nelle precedenti<sup>30</sup> e prendeva spunto dagli strumenti già in uso all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Già dei primi anni novanta, infatti, sono le prime leggi che introducono principi di buon comportamento (cfr. l. 241/1990) e regole di condotta (cfr. decreto Ministro Funzione Pubblica, 31/03/1994, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*) per il personale statale di carriera<sup>31</sup>.

La legislazione sul tema è fiorente: decreti ad hoc<sup>32</sup> e leggi generali<sup>33</sup> sono stati nel tempo adottati con la finalità di ricostruire la credibilità del sistema pubblico-istituzionale, a fronte della notoria crisi in cui versa, e a rinvigorire la fiducia dei consociati nei confronti di chi "agisce esercitando (o collaborando all'esercizio di) un pubblico potere od ufficio sottoponendosi, in questo modo, in ogni suo relativo comportamento ai doveri di disciplina e onore prescritti dall'art. 54 della Costituzione"<sup>34</sup>.

<sup>26</sup> A.C., XVII leg., Seduta dell'Assemblea, res. sten., 6 giugno 2017, p. 63: "Annuncio di casi di mancata osservanza delle disposizioni del Codice di condotta, accertati dal Comitato consultivo sulla condotta dei deputati".

<sup>27</sup> Codice di condotta dei deputati, cit., par. VII: "Della mancata osservanza delle disposizioni del Codice di condotta, come accertata dal Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, è dato annuncio all'Assemblea ed è assicurata la pubblicità sul sito internet della Camera dei deputati".

<sup>28</sup> Al Senato è stata presentata una proposta di Codice di condotta (A.S., XVII leg., doc. II n. 29 a firma del senatore Orellana e della senatrice Gambaro) di cui non è mai stato avviato l'esame. A dire il vero, forse complice il progetto di revisione costituzionale di superamento del bicameralismo paritario (A.C. 2613 - D che avrebbe inciso profondamente sulla conformazione del Senato) poi respinto dal referendum del 4 dicembre 2016, negli anni 2015 e 2016 la Giunta per il Regolamento al Senato non si è mai riunita.

<sup>29</sup> Si pensi solo a titolo esemplificativo alle proposte di regolamento depositate sul tema (A.S., XVII leg. doc. II, n. 2 - Binetti e A.S., XVII leg. doc. II, n. 11 - Nicoletti) e alla mozione del 2013 n. 1-00174, prima firmataria l'on. Binetti, ma firmata da deputati di quasi tutti gli schieramenti politici, il cui dispositivo impegna il governo ad adottare "iniziative di carattere normativo volte ad assicurare la compiuta attuazione dell'articolo 54, comma secondo, della Costituzione, a tal fine prevedendo in particolare l'adozione di una pluralità di norme che costituiscano un *Codice etico* per coloro che ricoprono cariche pubbliche".

<sup>30</sup> B. G. Mattarella, *Le Regole dell'onestà*, Bologna, 2017, p. 78: «Nel presentare al Parlamento il suo Governo, il 6 maggio 1993, il Presidente del Consiglio dei Ministri Carlo Azeglio Ciampi incluse nel suo programma "l'adozione di codici di condotta per tutto il personale pubblico, sia esso elettivo o di carriera"».

<sup>31</sup> Per una completa ricostruzione della vicenda cfr. B. G. Mattarella, *Le Regole dell'onestà*, cit.

<sup>32</sup> Cfr ad es: *Codici di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, Decreto del Ministro della funzione pubblica, 28/11/2000.

<sup>33</sup> Cfr ad es: *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, L. 6 novembre 2012 n. 190 ai sensi della quale è stata emanato il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, *Regolamento recante Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*.

<sup>34</sup> P. Marsocci, *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*, in *Rivista Aic*, n. 1/2012, p. 6.

Si è fatta spazio cioè, a fronte del diffondersi di fenomeni di malcostume, una rinnovata lettura del disposto dell'art. 54 Cost.<sup>35</sup> volta a garantire “che la condotta di coloro che sono investiti di funzioni pubbliche, si ispiri a regole di decoro adeguate alla fiducia in essi riposta, che vanno oltre l'ossequio formale ed esteriore alle leggi”<sup>36</sup>.

I principi di tali codici sono di solito riconducibili a valori condivisi e spesso sovrapponibili concettualmente a «doveri già riconosciuti, ed imposti, dall'ordinamento positivo italiano, a partire dai fondamenti costituzionali riferiti esplicitamente a chi assolve funzioni e cariche pubbliche, quali quello dell'imparzialità (art. 97), del servizio della Nazione (art. 98), della responsabilità (art. 28), del comportamento secondo “disciplina e onore” (art. 54), ma anche da quelli riferiti alle imprese, quale il limite dell'utilità sociale (art. 41) e ai singoli cittadini, quali la fedeltà alla Repubblica (art. 54) e la solidarietà politica, economica e sociale (art. 2)»<sup>37</sup>.

Normalmente la funzione del modello “Codice di condotta”<sup>38</sup> è triplice: definire il quadro deontologico nel quale si deve esercitare il pubblico impiego, determinare le regole di comportamento che i pubblici dipendenti debbono rispettare ed informare il pubblico del comportamento che deve aspettarsi da parte del personale statale con cui entra in contatto. Il Codice si colloca sul piano della prevenzione, rafforza le disposizioni della legislazione penale - che serve da base - insistendo “su quelle aree grigie che, ancorché non illegali, si configurano come situazioni moralmente inaccettabili e potenzialmente idonee a trasmodare in pratiche corruttive”<sup>39</sup>. Si occupa quindi di definire regole in grado

<sup>35</sup> G. Sirianni, *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, in F. Merloni - L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010, p. 4. Sul valore giuridico dell'art. 54 Cost: “Alla ricerca di punti fermi, si può in primo luogo ritenere superata la questione relativa alla natura giuridica o meno del dovere di disciplina ed onore. Esclusa la possibilità di considerarlo come una mera ridondanza del testo costituzionale ... in realtà tra l'art. 54 c.2 e i precetti rivolti ora agli uffici, ora ai funzionari, dagli artt. 28, 97, 98 Cost., esiste una indubbia continuità, nel senso che ciascuno di essi presuppone ed implica l'esistenza degli altri (il pubblico impiegato non può essere all'esclusivo servizio della nazione se non esercita le sue funzioni con disciplina ed onore e se l'ufficio in cui opera non è ordinato in modo da assicurare buon andamento ed imparzialità.). La disciplina evocata dall'art. 54 c.2., non può dunque essere appiattita nella sola responsabilità disciplinare interna”.

<sup>36</sup> G. Sirianni, *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, cit., p. 3.

<sup>37</sup> P. Marsocci, *L'etica politica nella disciplina interna ai partiti*, cit., p. 2.

<sup>38</sup> A proposito della distinzione dai codici etici cfr. G. Pasquino, R. Pelizzo, *Parlamenti democratici*, Bologna, 2006, p. 200: “I codici di condotta assomigliano per certi aspetti ai codici etici, ma queste somiglianze non devono essere sopravvalutate. Allo stesso modo dei codici etici, i codici di condotta intendono promuovere un comportamento moralmente accettabile da parte degli individui che essi intendono regolare, ma le somiglianze si fermano qui. ... codici etici sono dichiarazioni di principi e valori generali (bisogna essere integri, trasparenti, onesti, ecc.), mentre i codici di condotta contengono indicazioni dettagliate sul comportamento che si deve tenere in determinate circostanze (non si possono ricevere compensi per le attività svolte in parlamento oltre alla normale indennità parlamentare, bisogna dichiarare e bisogna registrare i propri interessi personali, ecc.)”. E anche: *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione - Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, 2012, p. 50: “Diversamente, il Codice etico è fondato su un approccio *values-based* all'*integrity management*: si concentra su valori generali piuttosto che su specifiche linee guida di comportamento, affidandosi maggiormente alle capacità dei membri dell'organizzazione per lo sviluppo di un *independent moral reasoning*”.

<sup>39</sup> *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione - Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, 2012, p. 47.

di andare al di là della legge: “nel catalogo degli obblighi etici rientreranno quei comportamenti verificati e sanzionati dagli organismi di garanzia interni, ritenuti discutibili o riprovevoli dal punto di vista dell’onere e dell’integrità individuali e capaci di determinare discredito per l’organizzazione”<sup>40</sup> in sostanza circoscrivendo l’identità di una categoria e lo spirito di appartenenza di un certo gruppo professionale<sup>41</sup>. Di un Codice etico si sono infatti dotate le aziende private - vincolate dalle disposizioni del D.lgs. 8 giugno 2001 n. 231 secondo le quali il Codice etico deve costituire parte integrante del Modello di Organizzazione e Gestione -, le Università e gli enti pubblici alla ricerca di una legittimazione morale.

A seguito di queste esperienze si è, quindi, progressivamente accentuato il consenso intorno all’opportunità di sperimentare anche nell’ambito della rappresentanza regole di condotta già ampiamente in uso in molte altre realtà.

Riguardo la loro configurazione, però, si è da subito segnalato la necessità di operare una distinzione tra i codici di condotta parlamentare e gli altri. Nonostante, infatti, alcune regole dei dipendenti pubblici<sup>42</sup> possano essere validamente utilizzate anche per i funzionari elettivi<sup>43</sup>, è opinione comune che i codici di condotta parlamentare debbano distinguersi per contenuto rispetto agli altri, così da tenere in dovuta considerazione tutti i delicati aspetti connessi al mandato elettorale. Essi dovrebbero quindi cercare di garantire: il rispetto del principio di rappresentanza della Nazione di cui all’art. 67 Cost.; l’impegno a tempo pieno dei membri del Parlamento<sup>44</sup>; la regolazione del conflitto di interessi; la trasparenza amministrativa sull’uso di risorse pubbliche e il modo in cui il parlamentare svolge le sue funzioni. Più in generale «*in terms of content, codes can be either “rules-based” or “principles-based”. A rules-based code sets out specific behavioural prescriptions, and is likely to be lengthy. A principles-based code lists only the principles and values which MPs should follow and to which they should aspire ... Any code of conduct must be based on certain principles, even if they are implicit, and most will contain some behavioural prescriptions*»<sup>45</sup>.

Il Codice approvato nel 2016 sotto la presidenza Boldrini, non sembra, però, per il momento, rispondere efficacemente a queste esigenze nonostante l’iniziativa sia stata

<sup>40</sup> P. Marsocci, *L’etica politica nella disciplina interna ai partiti*, cit., p. 6.

<sup>41</sup> Così B. G. Mattarella durante il Seminario parlamentare, *Codice di condotta per i parlamentari e prevenzione della corruzione*, Camera dei deputati, 1 luglio 2014.

<sup>42</sup> Sul Codice dei dipendenti pubblici cfr. A. Pertici, *L’etica pubblica e la riforma sempre in-attesa del conflitto di interessi*, in *Rivista online Gruppo di Pisa*, 2016, p. 20: “Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici ha inoltre previsto misure volte ad evitare che si ingeneri anche soltanto il sospetto che l’esercizio della funzione pubblica sia condizionato da interessi (privati) diversi da quelli (pubblici) al cui perseguimento deve essere mirata”.

<sup>43</sup> B. G. Mattarella, *Le Regole dell’onestà*, cit., p. 78: “Nel 2002 per esempio una sentenza della Corte di Cassazione ha confermato la condanna per peculato di un consigliere comunale che aveva utilizzato la linea telefonica del comune lunghe e ripetute conversazioni personali dal contenuto erotico-sentimentale”.

<sup>44</sup> *Parliamentary Ethics, European Parliament - Office for promotion of parliamentary democracy*, Bruxelles, 2011, p.13: “*With the rise of populist politics of both the left and right it has become more difficult for politicians to grant themselves a pay rise without incurring the wrath of voters, especially - but not exclusively - in economically difficult circumstances. As a result, many feel the need or temptation to supplement their parliamentary salary with outside income. If a society wants its most talented members to stand for elected office, and if it wants its politicians to be truly independent of outside interests so they can focus fully on their core task, it must also give them the financial means to do so, or risk ending up with mediocre parliamentarians more interested in their own future than that of their country*”.

<sup>45</sup> *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, cit., 2012, p. 36.

promossa e accompagnata da un consenso trasversale<sup>46</sup> delle forze politiche sulla scorta di svariate argomentazioni.

In primo luogo dotarsi di un Codice etico è stato percepito come un doveroso allineamento ad altre esperienze, europee e non, alle quali la Camera non ha mancato infatti di prendere ispirazione. I parlamenti degli Stati Uniti, della Francia, della Germania, del Regno Unito e, soprattutto, il parlamento europeo<sup>47</sup> hanno infatti avviato percorsi di autoregolazione delle condotte dei componenti delle assemblee rappresentative già da molti anni.

Secondariamente l'adozione del Codice rappresenta un tentativo di miglioramento degli "standard di etica pubblica del lavoro parlamentare" e della "percezione che di esso hanno i cittadini"<sup>48</sup>. Obiettivo che nell'intenzione degli estensori può essere perseguito vigilando sul corretto comportamento dei deputati e coltivando la trasparenza e legalità delle istituzioni al fine di "convincere i governati della bontà dell'operato politico e mantenerli dalla propria parte ... non soltanto durante la campagna elettorale"<sup>49</sup>.

Inoltre, in una prospettiva interna allo stesso sistema parlamentare, la prefigurazione di modelli di condotta è stata valutata utile a preservare le convenzioni, le prassi e le semplici regole di correttezza da tempo vigenti e recentemente disattese «ora perché semplicemente non "conosciute", ora perché non "riconosciute" come vincolanti»<sup>50</sup>.

Infine, come già anticipato, ha costituito un'indubbia spinta propulsiva l'esigenza di adeguare il nostro Paese ai parametri valutativi con cui il G.R.E.CO. ciclicamente giudica il livello di conformità delle politiche pubbliche degli Stati agli standard anti corruzione del Consiglio d'Europa<sup>51</sup>.

Al Codice sono state quindi attribuite significative e, forse, sovrastimate potenzialità; proprio alla luce di queste aspettative l'analisi che segue metterà in luce quanto il Codice approvato dalla Camera non possa essere ritenuto all'altezza delle attese: né dal punto di vista contenutistico, né dal punto di vista giuridico. Tralasciando quindi le perplessità sulle potenzialità risolutive di tale strumento di fronte ad una crisi istituzionale sistemica di così vasta portata, sembra più utile concentrarsi su un'analisi, seppur sommaria, delle sue caratteristiche essenziali.

## 2.1. Contenuto

<sup>46</sup> Solo l'on. Toninelli e l'on. Dieni del Movimento 5 Stelle si sono astenuti.

<sup>47</sup> P. Piccirilli, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 19 novembre 2015, res. somm., p. 5: "Sotto questo punto di vista (...) l'esperienza del Parlamento europeo costituisce un imprescindibile punto di riferimento, che ci può validamente orientare in questa ricerca".

<sup>48</sup> L. Boldrini, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 7 luglio 2015, res. somm., p. 3.

<sup>49</sup> S. Sileoni, *Il Codice di condotta della Camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2016, p. 20.

<sup>50</sup> G. Piccirilli, *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il Codice di condotta dei deputati*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2016, p. 4.

<sup>51</sup> G. Melilla, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 19 novembre 2015, res. somm., p. 7: "Stante l'intervento di verifica del GRECO, previsto per il 2016, il tempo a disposizione della Giunta per porre ordine alla materia, verificare le lacune ed allinearsi quindi ai più avanzati standard di normazione europea con la predisposizione di un Codice di condotta, non appare eccessivo".

Come già anticipato il contenuto del Codice è principalmente ricognitivo di obblighi giuridici già esistenti. La normativa italiana prevede, infatti, diversi obblighi di condotta per i deputati italiani 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.

Le dichiarazioni su incompatibilità, ineleggibilità e decadenza sono disciplinate dall'art. 15 della Giunta per le Elezioni che prevede l'obbligo di comunicare al Presidente della Camera le cariche e gli uffici di ogni genere (enti pubblici o privati, anche di carattere internazionale, nonché le funzioni e le attività imprenditoriali o professionali) ricoperti alla data della presentazione della candidatura.

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).

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.

Ulteriori obblighi di dichiarazione delle situazioni patrimoniali dei deputati sono previsti dagli artt. 2 - 4, 7, 8, 9 della l. 5 luglio 1982 n. 441 e dall'art. 5 del D.l. 28 dicembre 2013 n. 149 convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014, n. 13. Tali disposizioni prevedono che entro tre mesi dalla proclamazione i deputati debbano depositare presso l'Ufficio di Presidenza: una dichiarazione concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, le azioni di società, le quote di partecipazione a società, l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società; copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche; una dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte. Nel caso di inadempienza degli obblighi il Presidente della Camera diffida il deputato ad adempiere entro il termine di quindici giorni. Nel caso di inosservanza della diffida il Presidente della Camera ne dà notizia all'Assemblea.

Da ultimo rileva l'art. 7 della l. n. 515/93 che stabilisce che le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato non possono superare l'importo massimo di euro cinquantaduemila per ogni circoscrizione o collegio elettorale e della cifra ulteriore pari al

prodotto di euro 0,01 per ogni cittadino residente nelle circoscrizioni o collegi elettorali nei quali il candidato si presenta. La dichiarazione sulle spese sostenute e sulle obbligazioni assunte per la propaganda elettorale prevista dalla legge n. 441 del 1982 deve essere trasmessa entro tre mesi dalla proclamazione al Presidente della Camera e al Collegio regionale di garanzia elettorale che ne cura la pubblicità.

Stante il quadro di disposizioni già vigenti, la Giunta per il Regolamento si è posta il problema di come intervenire poiché l'obiettivo dichiarato era quello di "scongiurare il rischio di introdurre disposizioni eccessivamente generiche, ma anche dettagliate o tali da sovrapporsi a fattispecie penali"<sup>52</sup>.

La versione finale del Codice cerca di tenere in considerazione, quindi, questi diversi aspetti articolandosi in principi generali e disposizioni più specifiche. La parte originale è costituita dai principi generali di cui al par. I che si esprime anche sul conflitto di interessi: "quando uno specifico interesse privato potrebbe influenzare indebitamente l'esercizio delle sue funzioni, ciascun deputato adotta senza indugio tutti i provvedimenti necessari per rimuoverlo, in conformità ai principi e alle disposizioni del presente codice di condotta".

L'ulteriore parte innovativa dei doni del par. IV prevede che: "nell'esercizio delle loro funzioni, i deputati si astengono dall'accettare doni o benefici analoghi, salvo quelli di valore inferiore a duecentocinquanta euro, offerti conformemente alle consuetudini di cortesia, o quelli ricevuti conformemente alle medesime consuetudini qualora rappresentino la Camera dei deputati in veste ufficiale"<sup>53</sup>.

Al secondo comma inoltre è prevista una riserva di intervento per l'Ufficio di Presidenza volta all'adozione di disposizioni che assicurino la trasparenza sia delle spese di viaggio, di alloggio e di soggiorno dei deputati che dei pagamenti diretti di dette spese da parte di terzi quando i deputati partecipino nell'esercizio delle loro funzioni a eventi organizzati da terzi.

Dalla consultazione della prima relazione annuale del Comitato consultivo si deduce che il comitato ha svolto una prima istruttoria sulla disciplina attuativa da adottare in ossequio al dettato del par. IV. All'esito del lavoro svolto, concluso nella riunione del 17 maggio 2017, è stata trasmessa alla Presidenza un'ipotesi di articolato in vista della discussione e delle successive deliberazioni di competenza dell'Ufficio di Presidenza<sup>54</sup>. Con la XVIII legislatura tale ipotesi di modifica è tornata di nuovo all'attenzione del Comitato<sup>55</sup>.

Per quanto riguarda, infine, un altro tema emerso nel corso del dibattito in Giunta, e cioè quello della previsione di eventuali attività professionali incompatibili con l'esercizio del mandato parlamentare ovvero di eventuali effetti derivanti dall'esercizio della stessa

<sup>52</sup> P. Pisicchio, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 7 luglio 2015, res. somm., p. 5.

<sup>53</sup> Disposizioni simili sono diffuse in molte altre regolamentazioni di condotta adottate dai ministeri nei confronti dei loro dipendenti. Tra gli altri cfr. il recente decreto del Ministero della Giustizia del 23 febbraio 2018, "Adozione del Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero della giustizia".

<sup>54</sup> 1<sup>a</sup> relazione annuale, Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, Camera dei deputati, 22 giugno 2017, p. 8.

<sup>55</sup> Vedi *infra* par. 2.2.

sul mandato parlamentare, l'esame è stato abbandonato a fronte delle "difficoltà di ordine pratico relative all'individuazione in concreto di tutte le attività suscettibili di ricadere in questo tipo di divieti" e per "un dubbio di carattere generale sull'idoneità e l'appropriatezza della fonte regolamentare interna a disciplinare tale incompatibilità"<sup>56</sup>.

## 2.2. Profili giuridici e metodo di approvazione

Le modalità con cui la Giunta per il Regolamento della Camera ha scelto di adottare il testo del nuovo Codice di condotta dei deputati si discostano dall'ordinario *iter* procedurale. L'art. 16 del Regolamento della Camera prevede, infatti, che la Giunta sia investita di un ruolo di studio e di iniziativa per le modifiche del Regolamento e che, qualora raggiunga un'intesa su una proposta, debba deferirla all'esame dell'Assemblea. Ai sensi del comma 4 dell'art. 16 – ma soprattutto nel rispetto del dettato dell'art. 64 Cost. – la proposta deve quindi ottenere il consenso della maggioranza assoluta dell'Aula per l'approvazione definitiva e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Per l'esame del Codice si è invece seguito un approccio più prudente. L'esame del provvedimento nel merito è stato infatti intrapreso ufficialmente il 7 luglio 2015 conferendo un "mandato esplorativo" – anziché da relatore – all'on. Pino Pisicchio, incaricato di svolgere un'attività ricognitiva e istruttoria volta a fotografare le varie esperienze "deontologiche" delle Assemblee nazionali europee. All'esito di questa fase preliminare la Giunta ha poi esaminato i possibili percorsi procedurali, scegliendo infine di proseguire ai sensi dell'art. 12 del Regolamento della Camera, ovvero affidando l'approvazione a una delibera interna alla Giunta.

A tale procedura si era già fatto ricorso all'inizio della XVI legislatura per l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio: con un'iniziativa congiunta i Presidenti della Commissione Bilancio di entrambi i rami del Parlamento hanno deciso di dare rapida attuazione a quanto disposto dalla L. 24 dicembre 2012 n. 243, "*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*". L'art. 16 della legge richiamata istituisce infatti "presso le Camere" l'Ufficio parlamentare di bilancio, mentre gli articoli successivi ne prescrivono l'operatività a decorrere dal 2014.

Per istituire in tempo utile l'Ufficio, le Giunte per il Regolamento del Parlamento hanno quindi deliberato (alla Camera il 21 novembre 2013 e al Senato il 11 dicembre 2013) l'adozione di un "Protocollo sperimentale"<sup>57</sup> con cui dare attuazione alla legge di riforma costituzionale.

Seppur nel caso in questione non manchino i riferimenti legislativi e costituzionali ai quali il Codice si propone di dare attuazione, è possibile però rilevare alcune differenze rispetto al precedente caso di "Protocollo sperimentale". Con l'Ufficio parlamentare di bilancio infatti le Camere hanno concretizzato quanto giuridicamente già esistente e

<sup>56</sup> P. Pisicchio, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 19 novembre 2015, res. somm., p. 5.

<sup>57</sup> Così definito nel procedimento di approvazione, cfr seduta del 21 novembre 2013 della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati.

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<sup>58</sup>.

La Giunta era però consapevole del percorso intrapreso: sono stati infatti discussi aspetti positivi e negativi dell'una e dell'altra procedura. Con quella ordinaria di cui all'art 16 si sarebbe senz'altro ottenuta una maggiore legittimazione – anche politica – del documento: l'approvazione del *plenum* dell'Assemblea e l'inserimento nel *corpus* regolamentare avrebbe conferito al Codice una sicura efficacia permettendogli di acquisire il rango di fonte primaria ai sensi dell'art. 64 Cost<sup>59</sup>.

Ma questa opzione è stata scartata dalla Giunta per tre ordini di ragioni: 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 G.R.E.CO. –, ha imposto il ricorso a procedure semplificate. Infine per agevolare possibili modifiche da apportare all'esito del periodo – indefinito<sup>60</sup> – di sperimentazione<sup>61</sup>.

Tra le due strade rimaneva infine quella intermedia, ovvero “inserire nel regolamento una norma di principio che rinvii a una delibera di dettaglio dell'Ufficio di presidenza con funzione integrativa”<sup>62</sup> e con l'intento di distinguere dal punto di vista sostanziale il codice dal Regolamento poiché non riguardante lo svolgimento dei lavori o l'organizzazione dell'Assemblea, ma solo la condotta dei deputati nel corso del loro mandato.

La scelta finale ha invece privilegiato un approccio “normativo, ossia genericamente conformativo – ma anche esortativo – di comportamenti”<sup>63</sup>. Ed in realtà c'è chi vede in questo approccio maggiori possibilità di successo ritenendo che “i codici di condotta sono particolarmente indicati, proprio per la loro natura di atti di indirizzo piuttosto che di

<sup>58</sup> Per una ricostruzione della prassi sul punto cfr. R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel «processo» di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015.

<sup>59</sup> Per una ricostruzione del dibattito sul del rango di fonte primaria dei regolamenti parlamentari cfr. N. Lupo, L. Gianniti, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, p. 54 e ss.

<sup>60</sup> 1<sup>a</sup> *relazione annuale*, cit., p. 3: “per consentire che ad una riforma del Regolamento su questa delicata materia si giunga dopo un periodo di sperimentazione e tenendo conto di ogni profilo applicativo che la nuova disciplina dovesse porre”, la relazione è consultabile su *Camera.it*.

<sup>61</sup> P. Pisicchio, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 10 marzo 2016, res. somm., p. 4: «La prima è quella di procedere all'adozione del Codice di condotta in via sperimentale, adottandolo in sede di Giunta con la veste di una sorta di “Protocollo”, cioè di una disciplina convenzionale predisposta dall'organo, che vincolerebbe comunque i deputati e che presupporrebbe una successiva modifica regolamentare da effettuare solo dopo un certo periodo di sperimentazione. L'unica modifica da apportare necessariamente in via regolamentare fin da subito sarebbe, a suo avviso, quella relativa all'applicabilità delle sanzioni disciplinari in caso di violazioni del Codice (reputa infatti inopportuna, data la delicatezza della materia sanzionatoria, un'interpretazione estensiva del vigente articolo 60, commi 3 e 4)».

<sup>62</sup> S. Sileoni, *Il Codice di condotta della Camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*, cit., p.7. Opzione prospettata anche dal relatore – anche se poi accantonata – P. Pisicchio, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 10 marzo 2016, Res. somm., p. 4: “La strada della modifica regolamentare, però dovrebbe necessariamente limitarsi ad individuare alcuni principi e criteri generali da porre a base del Codice, rimettendone poi la concreta definizione ad una fonte diversa (delibera dell'Ufficio di presidenza, eventualmente a maggioranza qualificata), evitando di introdurre nel Regolamento norme di eccessivo dettaglio o di duplicarvi norme già vigenti nell'ordinamento”.

<sup>63</sup> P. Marsocci, *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*, cit., p. 2.

imposizione: più ancora che con la legge e la giustizia penale, il malcostume si combatte con la chiara identificazione dei comportamenti corretti<sup>64</sup>. A questo aspira soprattutto il Codice, ad essere un valido strumento di orientamento<sup>65</sup> per i deputati e per gli obblighi ai quali devono adempiere essendo anche prevalentemente riproduttivo di disposizioni già vigenti.

Al rispetto delle disposizioni del Codice è preposto il Comitato consultivo – par. VI – composto di quattro membri dell’Ufficio di Presidenza e da sei deputati designati dal Presidente della Camera. Il Comitato consultivo deve vigilare esclusivamente sull’applicazione del Codice di condotta senza interferire con le funzioni di altri organi, *in primis* la Giunta delle elezioni<sup>66</sup>. La presidenza è per il momento fissa – essendo stata scartata l’ipotesi di turnazione semestrale tra maggioranza e opposizione – al fine favorire la stabilizzazione degli orientamenti interpretativi<sup>67</sup> che il Comitato, su richiesta di un deputato, è tenuto a fornire entro un mese dalla richiesta<sup>68</sup>.

L’unica sanzione con cui il Comitato può interdire le condotte dei singoli è la pubblicità dentro la Camera (con annuncio del Presidente di Assemblea) e fuori (con pubblicazione sul sito internet<sup>69</sup>). Non è invece al momento prevista nessuna conseguenza interdittiva della vita parlamentare, la stessa collocazione del codice fuori dal *corpus* regolamentare conduce all’impossibilità di applicare le medesime sanzioni previste dal regolamento. Durante i lavori della Giunta sono state scartate, infatti, proposte più incisive come quella dell’on. Melilla che, sulla scorta di quanto già previsto dall’art. 60 comma 3 del Regolamento della Camera, era finalizzata a introdurre la possibilità di interdizione dai lavori parlamentari per i deputati<sup>70</sup>. Ma l’interpretazione estensiva dell’art. 60 non è stata valutata pertinente poiché riferita principalmente a comportamenti che violano l’ordine delle sedute<sup>71</sup>.

<sup>64</sup> B. G. Mattarella, *Le regole dell’onestà*, cit. p. 125.

<sup>65</sup> A. Giorgis, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 19 novembre 2015, res. Somm., p. 6. L’on. parlando della bozza all’esame della Giunta definisce il testo: “In grandissima parte meramente ricognitivo di norme già vigenti – alle quali i deputati sono dunque già soggetti – che vengono in quella sede sistematizzate e riorganizzate. Il monitoraggio dei suoi effetti consentirà poi di procedere ad una modifica regolamentare – mediante l’introduzione nel Regolamento di norme che inevitabilmente non potranno essere eccessivamente dettagliate – che dovrà tenere conto dei risultati della fase sperimentale”.

<sup>66</sup> P. Picicchio, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 23 marzo 2016, res. somm., p. 4.

<sup>67</sup> La proposta di turnazione fu presentata dall’on. Toninelli prendendo spunto dal disposto di cui all’art. 16-*bis* del Regolamento per il Comitato della legislazione. La questione è stata discussa nella seduta del 12 aprile 2016 della Giunta per il Regolamento.

<sup>68</sup> L’organo, però, non è mai stato adito a più di un anno dalla sua istituzione cfr. *1<sup>a</sup> relazione annuale*, Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, cit., p. 9.

<sup>69</sup> La Camera ha dedicato una sezione del suo sito internet alla pubblicazione degli annunci in Assemblea dei casi di mancata osservanza delle disposizioni del Codice di condotta.

<sup>70</sup> G. Melilla, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 23 marzo 2016, res. somm., p. 7: “Individua comunque nella mancanza di un adeguato apparato sanzionatorio il punto debole della proposta, rinviando al riguardo ai contenuti della proposta di modifica del Regolamento da lui presentata (doc. II, n. 13), che prevede sanzioni graduate in relazione alla gravità delle violazioni, non solo pecuniarie, ma anche interdittive della partecipazioni ai lavori parlamentari, anche per periodi piuttosto estesi”.

<sup>71</sup> P. Picicchio, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 23 marzo 2016 res. somm., p. 4.

La prudenza dell'approccio è giustificata anche dalla delicatezza della materia che “investe lo *status* dei parlamentari, oggetto di varie garanzie costituzionali, e lo stesso principio democratico, che è il principio fondamentale della Costituzione”<sup>72</sup>.

In altri contesti europei, invece, le sanzioni approntate dal Codice di condotta sono più incisive: “*Irish MPs face three options: suspension, fines or public censure. Polish legislators may reproach, admonish or reprimand a fellow MP. In France, exclusion from future candidacy for one year is the only sanction available. In Germany, the president of the Bundestag makes any violation public, allowing voters to decide the member's political fate at the ballot box*”<sup>73</sup>. Per non parlare di quanto previsto dal Parlamento europeo che, tra le sanzioni, ha previsto anche “la mancata elezione in seno ad alcuni organi del Parlamento ovvero la mancata designazione in qualità di relatore o di componente di una delegazione parlamentare”<sup>74</sup>.

La Giunta ha invece ritenuto la pubblicità delle inosservanze uno strumento sanzionatorio proporzionato e sufficiente, quasi a voler incoraggiare l'assunto, spesso dimostrato dai fatti nell'esperienza politica italiana recente, per cui non sempre il giuridicamente rilevante comporta degli effetti in termini di responsabilità politica diffusa, mentre viceversa conseguenze politiche rilevanti possono scaturire da episodi giuridicamente irrilevanti. Nella visione della Giunta, quindi, la trasparenza accompagnata da un'adeguata pubblicità può consentire “agli elettori di valutare i partiti e i singoli esponenti politici anche in base alle regole che essi si impegnano a rispettare e al loro effettivo rispetto”<sup>75</sup> non solo perché giuridicamente vincolati o penalmente sanzionati.

Si può aggiungere inoltre che qualsiasi sanzione, da sola, non potrà mai assicurare la riforma “morale” del sistema e la correttezza dei comportamenti <sup>76</sup>, poiché l'autoregolazione potrà essere effettiva soltanto quando i regolati saranno convinti di applicarla.

Un primo riscontro sull'efficacia del codice si può acquisire attraverso la prima relazione annuale redatta dal Comitato consultivo<sup>77</sup> tramite la quale si apprende che solo dieci deputati sono risultati inadempienti alla normativa<sup>78</sup>. Non si può non notare, però, che molti adempimenti erano in realtà già stati assolti in precedenza in ottemperanza ad altre disposizioni regolamentari: “numerous deputati hanno rinviato alle dichiarazioni rese all'inizio della legislatura ai sensi dell'art. 15 del Regolamento della Giunta delle elezioni”<sup>79</sup>.

Perplessità emergono anche nel rapporto del G.R.E.CO, espressosi sulla questione con la più volte menzionata valutazione, adottata il 21 ottobre 2016<sup>80</sup>. Nel *report*, infatti, pur

<sup>72</sup> B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 128.

<sup>73</sup> *Parliamentary Ethics*, cit., p. 19.

<sup>74</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, p. 3.

<sup>75</sup> B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 128.

<sup>76</sup> *Parliamentary Ethics*, cit., p. 8: “No amount of laws or codes of conduct can stop an individual intent on cheating the system or bending the rules”.

<sup>77</sup> 1<sup>a</sup> relazione annuale, cit.

<sup>78</sup> 1<sup>a</sup> relazione annuale, cit., p. 7.

<sup>79</sup> 1<sup>a</sup> relazione annuale, cit., p. 5.

<sup>80</sup> *Evaluation Report Italy - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors - Fourth Evaluation Round*, cit.

riconoscendo all'Italia il pregio dell'iniziativa ha dichiarato insufficiente il sistema adottato: *“it is necessary that the mechanisms for enforcing the rules are articulated in a clearer and more structured manner”*<sup>81</sup> statuendo inoltre che *«although the GET considers that the Code of Conduct represents a cornerstone attainment of the current legislature, it further requires greater formalisation through its incorporation to the Rules of Procedure. The authorities indicated that, even if binding for all deputies, the Code has initially been launched as an “experimental project” and there is a perspective to further formalise it, once the assessment of this experience is completed ... the GET understands that it is too early to assess how the Advisory Committee performs its duties under the Code, but even so, the current provisions lack clarity as to enquiry procedures, investigative powers and even the possibility of referring the matter to other competent bodies»*. Il G.R.E.CO. esprime perplessità anche sulle misure sanzionatorie approntate: *“publicity of eventual breaches is certainly a valuable measure, but the GET deems it insufficient”*<sup>82</sup>. Il report auspica infine che il Codice venga al più presto emendato specificando più efficacemente il contenuto delle sue disposizioni.

Tale consiglio sembra, in effetti, aver sortito effetto poiché nel corso di questa legislatura, la XVIII, il Comitato, dopo la sua costituzione il 17 ottobre del 2018, si è riunito due volte analizzando alcune ipotesi di modifica del codice. In particolare, nella seduta del 21 novembre 2018, il Comitato ha condiviso la necessità di adottare una serie di iniziative in grado di rispondere adeguatamente alle sollecitazioni provenienti dal G.R.E.CO. A tal fine, anche nella seduta successiva – del 19 dicembre 2018 – è stato ripreso l'esame dell'attuazione del paragrafo IV, secondo comma, del Codice e di una possibile modifica del regolamento. Quest'ultima dovrebbe sostanziarsi in un accoglimento del Codice all'interno del *corpus* regolamentare e di un suo più cospicuo apparato sanzionatorio.

**2.3. Il rapporto del Codice con i regolamenti parlamentari e prime osservazioni sul suo funzionamento** – L'obiettivo sotteso alla redazione del Codice in commento è quello di fornire un'accurata rappresentazione di *quella* disciplina e di *quell'*onore che la Costituzione richiede ai parlamentari; circoscriverla e trasformarla in realtà. Ma il nodo problematico di tale finalità è costituito dalla non semplice operazione di individuazione del contenuto precettivo “dell'onore”<sup>83</sup> soprattutto nell'ambito della rappresentanza.

Fuori dei contesti rappresentativi, il fenomeno autoregolatorio – come sopra accennato – è stato approfonditamente esaminato dalla dottrina che ne ha quindi proposto anche un inquadramento più sistematico.

Per quanto riguarda i codici delle Assemblee elettive si tratta, invece, di un fenomeno agli albori (soprattutto nel nostro ordinamento) e in questa sede possono quindi svilupparsi soltanto alcune prime considerazioni. Quello che, in particolare, si può anticipare riguardo alla matrice del Codice in esame è l'ambiguità: non si tratta di uno

<sup>81</sup> *Evaluation Report Italy - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors - Fourth Evaluation Round*, cit., p. 15.

<sup>82</sup> *Evaluation Report Italy - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors - Fourth Evaluation Round*, cit., p. 16.

<sup>83</sup> G. Sirianni, *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, cit., p. 4.

strumento a natura convenzionale poiché i parlamentari non possono scegliere liberamente se aderirvi o meno – a differenza del codice antimafia adottato dalla commissione bicamerale<sup>84</sup> –, ma la cui giuridicità è attenuata dalla qualità della sanzione dallo stesso approntata – che non incide sulle prerogative e sui diritti soggettivi dei deputati<sup>85</sup> – e dal fatto che esso sia parzialmente riproduttivo di disposizioni già vigenti. Inoltre, come già precisato, il codice regola al momento le sole condotte dei deputati e non quelle di tutti i parlamentari, circostanza che inficia senza dubbio le potenzialità dello strumento.

Sul piano dell'efficacia, il Codice dovrà quindi valutarsi per la rilevanza che ad esso verrà data dalla prassi applicativa. Solo il tempo e la reiterazione dei comportamenti potrà, infatti, dare riscontri attendibili sul successo dell'iniziativa e le sue potenzialità di sintesi e di collegamento tra precetto normativo e realtà. In mancanza di un controllo effettivo sulle condotte dei parlamentari, il codice dovrà infatti considerarsi un mero adempimento formale privo di reale efficacia.

Analizzando i precedenti, le deliberazioni della Giunta per il Regolamento risultano avere una discreta capacità coercitiva. A prescindere dalle loro formali attribuzioni, infatti, negli ultimi anni le decisioni sono risultate decisive anche per le successive deliberazioni in Assemblea. Nonostante l'art. 16, c. 2, r.C. si riferisca alle decisioni della Giunta identificandole come “pareri” finalizzati a garantire il corretto funzionamento dell'istituzione “la codificazione di una determinata massima all'interno di un parere della Giunta esprime, nell'esperienza italiana, il massimo grado di stabilizzazione di una regola di diritto parlamentare”<sup>86</sup>. Il Presidente di Assemblea si conforma, infatti, sempre ai pareri della Giunta in ossequio ad una “meta-norma di natura consuetudinaria”<sup>87</sup>.

Nel caso in questione il codice approvato non può certamente essere considerato un parere, ma tra i due atti possono comunque rinvenirsi alcune analogie. Anche se quella codicistica è stata definita un'iniziativa a carattere sperimentale – similmente a quella con

<sup>84</sup> Approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere nella seduta del 23 settembre 2014. Il codice è soggetto ad adesione volontaria e la mancata osservanza delle disposizioni o anche la semplice mancata adesione allo stesso non dà luogo a sanzioni, semmai comporta una valutazione di carattere strettamente etico e politico nei confronti dei partiti e formazioni politiche.

<sup>85</sup> Quindi la loro giuridicità è attenuata rispetto alle norme disciplinari interne alle Camere. Quest'ultime sono definite da T. Martines, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952, p. 143, come norme che «venendo a regolare un rapporto giuridico di diritto pubblico, quale quello che passa tra lo Stato e i membri delle assemblee legislative ed, in particolare, influenzando sull'esercizio dei diritti e dei doveri di questi ultimi, attribuiscono al fatto “trasgressione disciplinare” un valore giuridico ben preciso».

<sup>86</sup> R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel «processo» di risoluzione dei casi regolamentari*, cit., p. 225.

<sup>87</sup> R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel «processo» di risoluzione dei casi regolamentari*, cit., p. 227: “Sotto la vigenza degli attuali Regolamenti non mi risultano casi nei quali, fuori dall'ipotesi di applicazione della clausola del *nemine contradicente*, i Presidenti delle Camere con riferimenti a questioni regolamentari identiche abbiano espressamente disatteso un parere della Giunta senza passare da una nuova deliberazione di dell'organo parlamentare di assistenza regolamentare”.

cui è stato adottato il Protocollo sperimentale sull'Ufficio parlamentare di bilancio<sup>88</sup> – la procedura di adozione è la medesima dei pareri e come questi ultimi risulta in definitiva applicabile a tutti i deputati e alle condotte da loro adottate anche al di fuori delle Camere.

Per quanto riguarda l'inquadramento normativo del codice, invece, non può escludersi un certo grado di giuridicità delle disposizioni disciplinari da esso veicolate “per il loro carattere di esteriorità (...), posto che influiscono su diritti pubblici soggettivi”<sup>89</sup>. Il codice, introdotto con la volontà di coltivare una dimensione complementare rispetto a quella della disciplina nazionale in tema di obblighi di condotta per i deputati, non sembra porsi in un rapporto di specialità rispetto a tali precetti normativi, ma di sussidiarietà. Potrebbe, quindi, inquadrarsi alla luce dell'art. 118, c. 4 della Costituzione e del suo potenziale direttamente applicativo di sussidiarietà orizzontale in base al quale lo Stato appronta strumenti che permettano anche al cittadino, in collaborazione con esso, di adottare condotte in grado di perseguire l'interesse comune<sup>90</sup> in un'ottica di “maggiore coerenza attribuita al dovere dei poteri pubblici (di cui all'art.118, u.c.) di favorire tali iniziative”<sup>91</sup>.

In ogni caso, pur se collocato su un piano parallelo rispetto ai Regolamenti maggiori, il codice può considerarsi espressione dell'autonomia normativa riservata dall'art. 64 Cost. alle Camere poiché espressione dei suoi organi interni e quindi mediamente

<sup>88</sup> Le modalità di adozione del Protocollo durante l'esame al Senato sono state oggetto delle contestazioni del sen. Santangelo durante la seduta dell'11 dicembre 2013 della Giunta per il Regolamento come emerge dal resoconto sommario: “In primo luogo, nel richiamare le competenze attribuite alla Giunta dal comma 3 dell'articolo 18 del Regolamento, sottolinea che essa non ha alcun potere di emanare ulteriori fonti a valenza esterna, in rapporto sia con la legge, sia con altri Organi costituzionali. È infatti il comma 2 dell'articolo 16 della legge n. 243 del 2012 - già richiamato dal Presidente - ad assegnare ai Regolamenti parlamentari l'organizzazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio: ogni altra fonte non può ritenersi né ammissibile, né idonea a specificare quanto già previsto da fonti di rango primario”.

<sup>89</sup> Sulla capacità anche esterna alle Camere del diritto prodotto al loro interno si veda S. M. Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2017, p. 327: “Quanto al rilievo circa una presunta mancanza di generalità delle norme dei regolamenti parlamentari, esso è da respingere per quanto concerne le norme regolamentari di tipo organizzatorio poiché ogni norma di organizzazione sembra essere, per sua natura, generale. Lo stesso è da dirsi per le norme regolamentari attributive di diritti, potestà obblighi e *status* poiché sembra eccessivo desumere la loro mancanza di generalità dalla circostanza che loro destinatari possono essere solo i membri del parlamento ovvero le persone estranee alle Camere che con esse vengano in contatto stabilmente (ad es., i dipendenti di Camera e Senato) o occasionalmente (ad es., coloro che assistono alle sedute o coloro che sono interrogati da una commissione parlamentare d'inchiesta). Tali soggetti, infatti, non sono in concreto singolarmente determinati dalle norme regolamentari bensì soltanto predeterminabili sulla base dei criteri fissati da quelle stesse norme”. T. Martines, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 163. L'Autore distingue le norme disciplinari dalle norme interne di diritto pubblico definendo queste come “quelle che una pubblica istituzione emana per il suo funzionamento senza con ciò interferire nella sfera giuridica dei soggetti che fanno parte di essa o che, comunque, con essa vengano in contatto e quelle a mezza delle quali la pubblica istituzione provvede alla sua organizzazione, quando la loro validità è limitata all'ordinamento che le ha poste” (p. 158).

<sup>90</sup> Sul punto cfr. G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, Relazione al Convegno “Cittadini attivi per una nuova amministrazione, tenutosi a Roma il 7-8 febbraio 2003”, in *Amministrazioneincammino.it*, p.6: “L'interesse generale diventa allora il ponte che unisce l'art.3, 2°c. e l'art.118, u.c., i soggetti pubblici ed i cittadini: in un caso tale interesse è perseguito direttamente dai poteri pubblici, in un altro dai cittadini ma sostenuti dai soggetti pubblici, in un rapporto sussidiario nel senso più letterale del termine, in quanto è un rapporto di reciproca collaborazione e aiuto per il raggiungimento di un obiettivo comune”. *Amplius* sul principio di sussidiarietà orizzontale: G. Cocco, *Cronaca di molte scelte annunciate e poco perseguite. Ovvero il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in *Diritto Pubblico*, 1998, pp. 663 e ss.; G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, 2002, pp. 48 e ss.

<sup>91</sup> G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, cit., p. 7.

riconducibile a questi<sup>92</sup>. Riguardando, quindi, l'attività dei parlamentari<sup>93</sup> il codice può comunque considerarsi adottato in ossequio ad un "potere di supremazia speciale della Camera" ovvero di un potere "a fondamento di quelle norme (e dalla potestà da cui esse emanano) che disciplinano i rapporti tra le singole assemblee legislative e i loro componenti"<sup>94</sup>.

### 3. Il codice di condotta del Parlamento europeo

La disciplina del codice di condotta della Camera dei deputati appena esaminata, come emerge anche dai resoconti della Giunta delle elezioni della Camera, si ispira in massima parte al codice adottato nel dicembre 2011 dal Parlamento europeo<sup>95</sup>.

Le consonanze riguardano sia le modalità di approvazione utilizzate sia i contenuti enucleati dal codice. L'*iter* con cui sono state approvate le regole di condotta dei parlamentari europei è stato, infatti, condotto in parallelo a quello che ha portato all'adozione di una normativa sulla rappresentanza di interessi (dalla quale è scaturito il Registro per la trasparenza<sup>96</sup>).

Il codice è entrato in vigore il 1° gennaio 2012 e ha subito, nel corso degli anni, ulteriori implementazioni. La prima nel 2013, quando l'Ufficio di Presidenza ha adottato (ai sensi dell'art. 9 del codice) misure di attuazione, di interpretazione e di controllo del codice. Poi nel dicembre 2016, quando, nel quadro della revisione generale del regolamento del Parlamento europeo, sono state apportate modifiche anche al codice di condotta che adesso costituisce l'allegato I di tale regolamento<sup>97</sup>.

Il codice si compone di nove articoli: una prima parte più generale è riservata ai principi e ai doveri; una seconda parte presenta singole disposizioni dedicate: al conflitto di interessi (art. 3), alle dichiarazioni sugli interessi finanziari (art. 4) e ai doni (art. 5); una terza parte è invece dedicata all'impianto sanzionatorio e agli strumenti di controllo predisposti dalla disciplina.

<sup>92</sup> L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 63 e ss. Sul punto cfr. anche T. Martines, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 32: "Non assume particolare importanza [la distinzione dei regolamenti in base alla loro fonte di emanazione], ove si rifletta che le norme emanate dalle Giunte delle elezioni o dagli Uffici di Presidenza essendo prodotti da organi interni alle assemblee legislative possono in definitiva ricondursi mediamente ad esse". Sulla natura dibattuta dei regolamenti parlamentari cfr. M. Manetti, (voce) *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIX, 1988, p. 668: "È questo il motivo fondamentale per cui il regolamento parlamentare, nella veste di atto fonte, rimane una figura atipica, che non si inserisce compiutamente né tra le fonti statali, né tra quelle di enti da esso distinti: e ciò anche a prescindere dalla impossibilità di ricostruire, in base al diritto positivo, un *genus* unitario cui ricondurre tutti i regolamenti degli organi costituzionali".

<sup>93</sup> T. Martines, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 122: "Le norme che disciplinano l'attività dei parlamentari, invece, trovano il loro fondamento giuridico non in una disposizione costituzionale, bensì nel potere di supremazia speciale delle Camere, in virtù del quale esse vengono emanate".

<sup>94</sup> T. Martines, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 63.

<sup>95</sup> Il Parlamento europeo si era dotato di un primo codice di condotta già nel 1996 anche se riferito principalmente alla regolazione dell'attività dei gruppi di interesse.

<sup>96</sup> Registro per la trasparenza, il cui portale ufficiale è consultabile qui: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=it>

<sup>97</sup> Il testo del Codice di condotta attualmente in vigore è consultabile al seguente link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20170116+0+DOC+PDF+V0//IT&language=IT>

A norma del codice (art. 1), i parlamentari europei devono tenere una condotta disinteressata e informata all'integrità, alla trasparenza, alla diligenza, all'onestà, alla responsabilità e alla tutela del buon nome del Parlamento europeo. Secondo le disposizioni del codice i deputati non possono concludere accordi volti a indirizzare la propria attività parlamentare nell'interesse di terzi e ricevere qualsiasi vantaggio economico derivante dall'esercizio del mandato. Devono quindi agire unicamente nell'interesse generale senza cercare di ottenere alcun vantaggio finanziario. In aggiunta, il codice vieta la possibilità per i deputati di impegnarsi a titolo professionale in attività di lobbying remunerate, direttamente connesse al processo decisionale dell'Unione.

Nessun parlamentare europeo può, inoltre, accettare doni o benefici di valore superiore a centocinquanta euro; anche se ricevuti nelle vesti di rappresentante ufficiale del Parlamento questi devono essere consegnati al Presidente del Parlamento.

Ciascun deputato è tenuto a presentare una dichiarazione relativa alle attività remunerate praticate al di fuori del Parlamento e alle funzioni svolte che possano dare origine a conflitti d'interessi<sup>98</sup>.

La dichiarazione finanziaria, pubblicata sul sito del parlamento, deve essere infatti particolarmente dettagliata. Oltre le informazioni reddituali dei deputati deve contenere informazioni su: attività professionale svolta nei tre anni precedenti le elezioni e nel corso del mandato o partecipazione a qualsiasi consiglio aziendale, ONG o associazione; indennità percepite per lo svolgimento di un mandato in un altro Parlamento; attività esterna occasionale retribuita oltre i cinquemila euro all'anno; partecipazione in società o partenariati; partecipazione societarie detenute; finanziamenti ricevuti nell'ambito delle sue attività politiche da parte di terzi e loro identità; altri interessi finanziari.

I cambiamenti eventualmente intervenuti dopo il deposito della dichiarazione a inizio legislatura (entro trenta giorni dall'inizio del mandato parlamentare) devono essere comunicati al Presidente del PE entro il termine di un mese. Il Presidente del Parlamento deve inoltre essere informato di eventuali conflitti di interessi insorti e ritenuti non superabili dai deputati UE. Stessa trasparenza deve assistere la condotta di coloro che si avvedano dell'insorgenza di un conflitto di interessi rispetto ad una questione dibattuta o votata, a meno che il conflitto non risulti già di per sé evidente dalla dichiarazione finanziaria.

---

<sup>98</sup> Codice di condotta dei deputati al Parlamento europeo in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi, art. 3: "Si configura un conflitto d'interessi qualora un deputato al Parlamento europeo abbia un interesse personale che potrebbe influenzare indebitamente l'esercizio delle sue funzioni in qualità di deputato. Non si configura conflitto di interessi qualora un deputato tragga un vantaggio soltanto in qualità di semplice cittadino o di membro di un'ampia categoria di persone". Un'ulteriore definizione di "conflitto di interessi" a livello europeo è adesso fornita anche dal codice di condotta della Commissione europea approvato il 13 gennaio 2018 e riferito ai suoi membri che all'art. 2, par. 6 ("Principles") recita: "*Members shall avoid any situation which may give rise to a conflict of interest or which may reasonably be perceived as such. A conflict of interest arises where a personal interest may influence the independent performance of their duties. Personal interests include, but are not limited to, any potential benefit or advantage to Members themselves, their spouses, partners or direct family members. A conflict of interest does not exist where a Member is only concerned as a member of the general public or of a broad class of persons*". Il testo integrale del codice è consultabile qui: [https://ec.europa.eu/info/files/code-conduct-commissioners-2018\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/code-conduct-commissioners-2018_en)

L'operatività degli obblighi sopra esposti è in primo luogo garantita dal comma 4 dell'art. 4 che introduce il divieto, per coloro che non abbiano depositato la dichiarazione, di ricoprire qualsiasi incarico in seno al Parlamento UE e ai suoi organi. Coloro che mancheranno di adempiere all'obbligo di deposito della dichiarazione degli interessi finanziari nei termini previsti dal codice non potranno, quindi, assumere la veste di relatore o far parte di una delegazione ufficiale o partecipare a negoziati interistituzionali.

Il codice europeo si dimostra, quindi, più dettagliato nelle prescrizioni rispetto a quello adottato dalla Camera e vi si discosta per due aspetti principali.

*In primis* per la disciplina introdotta con l'art. 6 riguardo l'attività degli ex deputati. Tale norma stabilisce che gli ex deputati impegnati in attività di *lobbying* a titolo professionale debbano informare della loro attività il Parlamento europeo. Lo stesso articolo prevede, inoltre, che agli stessi sia preclusa la possibilità di beneficiare delle agevolazioni normalmente concesse agli ex deputati in virtù della regolamentazione stabilita in materia dall'Ufficio di presidenza.

Secondariamente il Codice europeo si distingue da quello italiano per la disciplina delle sanzioni. L'art. 8 prevede infatti la possibilità di applicazione di diverse misure: richiamo verbale; perdita dell'indennità di soggiorno da due fino a dieci giorni; sospensione temporanea dalle attività del Parlamento per un massimo di dieci giorni (mantenendo però il diritto di voto); sospensione o ritiro dei mandati occupati in seno al Parlamento (quali il ruolo di relatore o presidente di commissione) previo esame della conferenza dei presidenti (art. 166 Regolamento PE). Al parlamentare è consentito proporre ricorso avverso la sanzione ai sensi dell'art. 167 Reg. PE.

Anche nel contesto europeo infine è stato istituito un Comitato consultivo con il compito di presidiare il rispetto delle disposizioni del Codice (art. 7). Esso è formato da cinque membri designati dal Presidente tra i membri degli Uffici di presidenza e i presidenti delle Commissioni affari costituzionali e giustizia; fornisce chiarimenti e pareri sull'interpretazione del Codice e redige una relazione annuale sulla sua attività.

Dall'esame delle relazioni degli scorsi anni<sup>99</sup> è possibile desumere, innanzitutto, che l'attività svolta dal Comitato non si esaurisce in un controllo meramente formale; anche solo la frequenza delle riunioni e il livello di approfondimento con cui sono valutati i casi ad esso presentati dimostrano una certa serietà operativa dello stesso. Le decisioni prese dal Comitato rivelano, inoltre, un suo approccio non formalistico poiché in più di un'occasione l'organo ha concesso la possibilità di "soccorso istruttorio" – senza conseguenze in termini di sanzioni – a quei deputati inadempienti che avevano posto rimedio in maniera tempestiva alle loro mancanze.

Dalle relazioni emerge, inoltre, che la maggior parte dei giudizi del Comitato riguardano le modalità di rendicontazione delle spese di viaggio e di missione. Il Comitato ha, quindi, esercitato molto di rado un controllo "più discrezionale"; nelle annualità 2016/2017 gli

<sup>99</sup> Comitato Consultivo sulla condotta dei deputati, *Relazione Annuale 2017*, Bruxelles, 2017, consultabile qui: <http://www.europarl.europa.eu/meps/it/about-meps.html>

eventi che hanno permesso di emettere un giudizio più articolato sono stati: la trasmissione della notizia di irregolarità finanziarie commesse da un deputato a danno del Parlamento UE (che ha condotto ad un giudizio di colpevolezza per la violazione dei principi di cui all'art. 1 del codice); la segnalazione del comportamento di due deputati all'interno dei locali del Parlamento (condotta valutata anche in questo caso sanzionabile ai sensi dell'art. 1 del codice di condotta e dell'articolo 11 del Regolamento del Parlamento); la denuncia di sponsorizzazione, da parte di alcuni deputati, di eventi a carattere commerciale nei locali del Parlamento, in cooperazione con terzi, in particolare rappresentanti di gruppi di interessi o associazioni professionali (il caso ha permesso di ricordare al Comitato gli obblighi in tema di interessi finanziari a cui sono sottoposti i parlamentari UE).

Riguardo alle richieste di orientamento che i deputati hanno la facoltà di presentare al Comitato, merita una segnalazione la domanda di un deputato di esenzione dalla comunicazione delle posizioni lavorative ricoperte nel triennio precedente al mandato nel caso la loro rivelazione sia impedita da obblighi contrattuali di riservatezza<sup>100</sup>. Il Comitato consultivo ha esaminato la questione interessando il Presidente e l'Ufficio di presidenza. Ne è nato uno scambio di opinioni conclusosi con la decisione di intervenire tramite o la produzione di un chiarimento interpretativo o una modifica del codice con cui stabilire espressamente le modalità di trattamento delle clausole contrattuali di riservatezza che possano costituire un ostacolo al pieno rispetto degli obblighi di dichiarazione degli interessi finanziari.

Da ultimo, sulla base dell'analisi delle relazioni annuali, è possibile rilevare come le maggiori modifiche intervenute sulle dichiarazioni dei deputati in seguito al loro deposito abbiano riguardato soprattutto le partecipazioni di cui all'art. 4, comma 2, lett. *a*) e *d*)<sup>101</sup> e le attività professionali svolte nel triennio precedente il mandato parlamentare europeo.

Nel complesso la disciplina può quindi ritenersi sufficientemente efficace anche alla luce del controllo costante effettuato dal Comitato consultivo, soprattutto rispetto al contesto nazionale in cui al disposto normativo già di per sé meno stringente si aggiunge il ruolo incostante dell'autorità preposta al controllo del rispetto delle disposizioni codicistiche.

#### **4. I codici di condotta delle assemblee elettive: un esempio di soft law**

I codici di condotta sopra esaminati possono tutti essere ricondotti nell'alveo della c.d. autoregolamentazione, un fenomeno trasversale che ha interessato la storia recente di

<sup>100</sup> Comitato Consultivo sulla condotta dei deputati, *Relazione Annuale 2017*, cit., p. 9.

<sup>101</sup> Le due lettere disciplinano l'obbligo di comunicazione da parte del deputato di eventuali partecipazioni, nei tre anni precedenti al suo mandato europeo, a comitati o consigli di amministrazione di imprese, organizzazioni non governative, associazioni o altri enti giuridici o qualsiasi altra pertinente attività esterna svolta, retribuita o non retribuita.

tutto il mondo giuridico<sup>102</sup> sotto diverse forme: codici di condotta, codici deontologici e codici etici<sup>103</sup>. Tale complesso di strumenti, di varia natura e di variabile valore giuridico, è stato ricompreso dalla dottrina nella generica definizione di *soft law* che, a seconda degli orientamenti, 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<sup>104</sup>.

Con il termine *soft law* ci si riferisce pertanto “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”<sup>105</sup>. Una categoria, però, difficilmente delimitabile in quanto caratterizzata da grande fluidità ed eterogeneità di modelli. Rientrano 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>106</sup>. Il frequente ricorso a questi strumenti è spesso giustificato dalla semplicità con cui è possibile emendarli e adattarli a contesti in continuo mutamento caratteristica che li fa risultare più efficaci rispetto alle fonti primarie e secondarie sottoposte a una più rapida obsolescenza. L’ambito aziendale è stato il primo ad approfittare di forme regolatorie di questo tipo, in grado di soddisfare esigenze spesso anche complesse, ma in poco tempo e con strumenti semplici.

Il carattere magmatico della *self-regulation*<sup>107</sup> e la non-vincolatività di tali regole “ovvero la mancata previsione degli atti nel novero delle fonti di produzione del sistema (da qui la natura *soft*), non interdice però la produzione di effetti giuridici o, comunque, non impedisce che ad essi vengano collegati determinati effetti giuridici (così spiegando il termine *law*)”<sup>108</sup> in grado di vincolare “in concreto più di quanto gli strumenti che li veicolano facciano astrattamente supporre”<sup>109</sup>.

<sup>102</sup>G. Alpa, *Diritto privato “e” diritto pubblico. Una questione aperta*, in *Studi in onore di Pietro Rescigno. I. Teoria generale e storia del diritto*, Milano, 1998, p. 47: “La ridefinizione dei confini del diritto privato (...) tiene conto, oggi, di alcuni fenomeni che hanno impresso un ritmo accelerato nell’evoluzione delle forme giuridiche. Mi riferisco tra l’altro alle c.d. privatizzazioni, alle tecnologie biologiche, ai codici deontologici, alle tecnologie informatiche, alle *alternative dispute resolution*”.

<sup>103</sup> H. Simonetti, *Codici di autoregolamentazione e sistema delle fonti*, Napoli, 2009, p. 62: “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>104</sup> Per una completa ricostruzione degli orientamenti sul tema cfr. tra gli altri 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, p. 3.

<sup>105</sup> H. Keller, *Corporate codes of conduct and their implementation: the question of legitimacy*, 2005, p. 24.

<sup>106</sup> S. Sileoni, *Autori delle proprie regole. I codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, Milano, 2011, p. 20. Sul punto cfr. anche C. Brummer, *Soft law and the global financial system. Rule making in the 21st century*, Cambridge, 2012, p. 128: “In contrast to hard law, which can lever sanction or brute violence, soft law is not coercive; instead, it is an expression of cooperation. Soft law’s primary objective is to produce dominant norms with which to coordinate behaviour. (...) Soft law is consequently cast by some scholars as an alternative model of international rule making, distinct from the traditional statecraft that operates among sovereigns”.

<sup>107</sup> S. Sileoni, *Autori delle proprie regole. I codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, cit., p. 46.

<sup>108</sup> A. 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, p. 368.

<sup>109</sup> A. Poggi, *Soft law nell’ordinamento comunitario*, cit., p. 19.

Al sintagma “*soft law*” vengono quindi attribuiti diversi significati, quello più ampio di “diritto morbido” o “debole” o “flessibile” è quello delle “regole sociali” che gruppi di formazione spontanea si danno per disciplinare le attività dei soggetti ad essi appartenenti e che si impone fuori da norme o previsioni sulle fonti per opera di soggetti o con procedimenti che non sono positivamente considerati normativi<sup>110</sup>.

Nel connotato negativo di non poter essere considerate norme giuridiche, in quanto prodotte fuori dalle norme sulle fonti, risiede quindi l'unico elemento comune a tutte queste regole, poiché la loro giuridicità deve essere accertata di volta in volta. In molti hanno contestato questa impostazione 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»<sup>111</sup>. 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”<sup>112</sup>.

Ma non è possibile pervenire a tale conclusione – ovvero della loro completa irrilevanza giuridica – poiché le disposizioni enucleate da tali strumenti di autoregolamentazione “se e in quanto (...) applicate dalle amministrazioni e talora dai giudici, costituiscono la più sicura smentita di costruire un sistema (chiuso) delle fonti proprie dell'ordinamento statale di riferimento”<sup>113</sup>.

Si tratta quindi di una riformulazione dei rapporti improntata alla sussidiarietà normativa<sup>114</sup> e caratterizzata dalla retrocessione dell'intervento statale in favore “delle forze dell'autonomia e della deontologia”<sup>115</sup>. La tradizionale gerarchia delle fonti si è trasformata da piramide kelseniana a rete capillare di regole “non sempre giuridiche, [ma] idonee comunque a indirizzare il comportamento umano”<sup>116</sup>.

<sup>110</sup> F. Modugno, *È possibile ancora parlare di un sistema delle fonti?*, in M. Siclari (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, 2012, p. 34.

<sup>111</sup> H. Kelsen, *Teoria generale delle norme*, Torino, 1985, p. 223.

<sup>112</sup> P. Marsocci, *L'etica politica nella disciplina interna ai partiti*, cit., p. 2.

<sup>113</sup> F. Modugno, *È possibile ancora parlare di un sistema delle fonti?*, cit., p. 34.

<sup>114</sup> S. Sileoni, *Autori delle proprie regole. I codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, cit., p. 39.

<sup>115</sup> G. Alpa, *Diritto privato “e” diritto pubblico. Una questione aperta*, cit., p. 27.

<sup>116</sup> S. Sileoni, *Autori delle proprie regole. I codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, cit., p. 34. Sulle potenzialità di questo tipo di approccio cfr. E. F. Carasco, J. B. Singh, *The Content and Focus of the Codes of Ethics of the World's Largest Transnational Corporations*, in *Business and Society Review*, fasc. n. 108/1/2003, p. 92: “*Transnational corporate codes of ethics, in establishing global ethics, have the potential to succeed where intergovernmental organizations have failed*”.

In questo contesto l'autoregolamentazione si è configurata quindi come un sistema normativo che si affianca ed integra i sistemi normativi tradizionali<sup>117</sup>, sussidiario e complementare a quello pubblico, ma connotato essenziale della positività dell'ordinamento giuridico “in quanto è lo stesso ordinamento che consente la creazione di norme giuridiche al di fuori delle fonti istituzionali”<sup>118</sup>.

Da qui il propagarsi di fenomeni di “redistribuzione dei poteri normativi”<sup>119</sup> e di formazione negoziale del diritto<sup>120</sup> ovvero di “modelli e formule organizzatori della società civile che concorrono a definire il quadro di riferimento normativo dei soggetti di diritto, unitamente alle regole di fonte pubblicistica”<sup>121</sup>.

Lo Stato si è quindi aperto ad un nuovo policentrismo normativo<sup>122</sup>, in cui non è più l'unico autore della regola giuridica, ma anche coautore e mediatore di altre istanze: il ricorso a strumenti regolatori atipici, difficilmente inquadrabili nel sistema tradizionale delle fonti, si è reso infatti necessario per tentare di disciplinare contesti in continua evoluzione, refrattari a qualsiasi centro di controllo. L'inquadramento sistemico della questione in definitiva sfugge, e “da queste tensioni tra pubblico e privato, o locale, nazionale e globale, sono emersi frammenti di un diritto comune, offuscando le categorie che separavano l'universalismo dal relativismo”<sup>123</sup>. In questo senso l'autoregolamentazione assume, cioè, un carattere “fluttuante”<sup>124</sup>, diverso a seconda del suo diverso configurarsi.

L'autoregolamentazione ha dato in definitiva grandi prove di efficacia nel nostro ordinamento e nel contesto internazionale, ma nell'ambito delle assemblee elettive essa sembra esprimere il grado più basso delle sue potenzialità. Soprattutto a livello nazionale, infatti, la genesi di questi strumenti, sostanzialmente etero-indotta, fa venir meno il requisito fondamentale che ne determina l'efficacia, ovvero la persuasione e il convincimento della rilevanza, anche morale, delle condotte prescritte nei soggetti che si autodeterminano. Circostanza che spinge a concludere che, nel caso della Camera dei deputati, il codice di condotta potrà avere una maggiore influenza soltanto se assimilato all'interno del Regolamento e se accompagnato da un più complesso sistema

<sup>117</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>118</sup> G. Alpa, *Diritto privato “e” diritto pubblico. Una questione aperta*, cit., p. 53.

<sup>119</sup> S. Rodotà, *Intervento alla riunione interistituzionale sulla legislazione*, cit., p. 25.

<sup>120</sup> G. Alpa, *Diritto privato “e” diritto pubblico. Una questione aperta*, cit., p. 52: “La formazione negoziale del diritto (privato) è divenuta fattore unificante delle regole che le aggregazioni si danno parallelamente a quelle stabilite dal diritto pubblico”.

<sup>121</sup> V. Ricciuto, *I codici deontologici nelle comunicazioni*, in G. Alpa, A. Zatti (a cura di), *Codici deontologici e autonomia privata*, Milano, 2006, p. 171.

<sup>122</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, 2006, p. 23.

<sup>123</sup> M. Delmas-Marty, *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*, Oxford, 2009 come citato da G. Teubneur, *Nuovi conflitti costituzionali*, Milano-Torino, 2012, p. 37.

<sup>124</sup> G. De Minico, *L'esperienza di autoregolazione nel Regno Unito*, in *Pol. dir.*, 4, 2002, p. 1.

sanzionatorio rispetto a quello attualmente in vigore.

## **ABSTRACT**

Il testo esamina le iniziative di promozione etica adottate dalle assemblee elettive ed in particolare l'uso e il ruolo, all'interno delle stesse, dei codici di condotta. L'analisi ricostruisce genesi e tratti essenziali del codice di condotta della Camera dei deputati e di quello del Parlamento europeo evidenziando similitudini e differenze tra le due esperienze. Particolare attenzione viene inoltre dedicata all'inquadramento costituzionale di tali strumenti di autoregolamentazione, alla loro natura giuridica in quanto strumenti di soft law e al loro grado di efficacia anche alla luce della prassi applicative fino ad oggi consolidate.

The paper explores the juridical instruments aimed at promoting ethical behaviours among parliamentary members. The focus is on the origin, the role and the main features of the codes of conduct adopted within the context of both the Italian Chamber of deputies and the European Parliament, with the purpose of highlighting the relevant differences through a comparative approach. The analysis of the juridical nature of the code of conducts as self-regulation instruments and of their effectiveness is carried out through the constitutional lens, as well as taking into consideration the practical implementation developed to date.

**PAROLE CHIAVE:** soft law – codici di condotta – codici etici – Camera dei deputati – Parlamento europeo