

Osservatorio sulle fonti

LE PROPOSTE DI MODIFICA DEI REGOLAMENTARI DI CAMERA E SENATO: VERSO L'ADOZIONE DI UN "CODICE ETICO" PER I PARLAMENTARI?

di Piero Gambale¹

SOMMARIO: 1. Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari in tema di codici di condotta: un primo sguardo d'insieme. - 2. Il crescente intarsio tra regole giuridiche e regole di etica politica: alcuni fattori causali. - 3. Qualche considerazione conclusiva su un modello efficace di *ethics infrastructure* anche in Italia?

1. Il rinnovato interesse da parte della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica nel corso della XVII legislatura² per l'adozione di codici di condotta (c.d. "codici etici") e di altre regole in tema di trasparenza nei riguardi dei propri componenti si è tradotto in un primo esame presso la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati delle diverse proposte di modifiche regolamentari presentate³.

Il possibile inserimento nell'ordinamento delle due Camere di questo particolare genere di regole volte a fissare doveri di comportamento, per il periodo di durata della carica pubblica - in questo caso del mandato parlamentare - nell'assunzione delle decisioni pubbliche e anche al di fuori dello stretto svolgimento dei compiti pubblici⁴, pone una serie di questioni di indubbio interesse non solo sul piano del diritto parlamentare, ma anche su quello più generale del diritto costituzionale. Non poche di tali questioni emergono già dal dibattito svoltosi nella Giunta per il Regolamento della Camera dei

¹ Centro Studi sul Parlamento (CESP) della LUISS Guido Carli

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

³ V., per la Camera, i Doc. II, nn. 2 di Binetti, 11 Nicoletti, 12 Sereni e 13 Melilla; per il Senato, il Doc. II, n. 29, Orellana e Gambaro. Si segnala che la proposta di iniziativa della Vicepresidente della Camera Sereni non reca espressamente la previsione di un codice di condotta per i parlamentari, dal momento che essa mira a disciplinare le attività di *lobbying* che si svolgono in Parlamento. Tuttavia, si è posta la questione di un esame congiunto di tale proposta con quelle relative ai c.d. codici etici, anche perché essa prevede, con l'introduzione di un articolo 67-ter, che "nell'attività di relazione istituzionale nei confronti dei deputati, gli iscritti al Registro pubblico istituito presso l'Ufficio di Presidenza (di cui al nuovo art. 67-bis) osservano un codice deontologico adottato dall'Ufficio di Presidenza"; v. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, seduta del 7 luglio 2015, p. 4.

⁴ V. sul punto F. MERLONI *Introduzione. L'etica dei funzionari pubblici*, p. 17, in *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, a cura di F. MERLONI e R. CAVALLO PERIN, Milano, 2009, che distingue, tra le regole soggettive, anche quelle volte a disciplinare l'accesso alla titolarità degli uffici e organi e quelle volte a risolvere possibili conflitti di interesse nel corso dello svolgimento dell'azione da parte dei titolari degli uffici/organi.

Osservatorio sulle fonti

deputati⁵: a) in primo luogo, quella relativa all'individuazione della fonte, nell'ordinamento parlamentare, competente a disciplinare la materia (il Regolamento generale o altre fonti "minori" del diritto parlamentare); a1) nel caso di concorso di più fonti, quale debba essere l'ambito affidato al Regolamento e cosa riservare alle altre fonti del diritto parlamentare; a2) il rapporto con la legislazione ordinaria che si occupa di profili che sono in qualche modo "contigui" con gli oggetti disciplinati dalle regole introdotte nell'ordinamento parlamentare, quale quella penale e anche quella anticorruzione; b) sul piano poi organizzativo, l'introduzione di un codice di condotta per i parlamentari comporta la possibile istituzione di un nuovo comitato che affianchi gli organi delle Camere, *in primis* la Presidenza, nell'applicazione/interpretazione del codice, e, in particolare, dell'apparato sanzionatorio ivi previsto.

Sul piano delle fonti, le proposte di modifica ai regolamenti presentate individuano nel Regolamento generale la fonte competente sia a prevedere il Codice, quale attuazione, sul piano dell'ordinamento parlamentare degli obblighi costituzionali di cui all'art. 54 della Cost., assicurando che sia perseguito l'interesse generale dei cittadini ai sensi dell'articolo 67 Cost⁶, sia a predeterminarne parte del contenuto (si aggiunge un comma 2-*bis* all'art. 12 nelle proposte Nicoletti, Doc.II, n. 11 e Melilla, Doc. II, n. 13), affidando una nuova funzione all'Ufficio di Presidenza: vale a dire quella di adottare norme finalizzate a garantire comportamenti informati a principi di onestà a tutela del buon nome del Parlamento italiano e nella gestione/utilizzo risorse pubbliche; norme finalizzate ad assicurare trasparenza alle attività dei deputati.

Quanto alle modalità di adozione del codice di condotta, esso è, nelle proposte di modifica dei Regolamenti presentate, adottato dall'Ufficio di Presidenza: in alcune proposte non si fa riferimento a *quorum* rafforzati per l'adozione di tale atto, mentre, ad esempio nelle proposte presentate dai deputati Binetti (Doc.II, n. 2) e Melilla (Doc. II, n.13), si parla di una maggioranza qualificata dei due terzi. Infine, si prevede l'istituzione di una sorta di "guardiano" del codice, il "Comitato consultivo per l'attuazione del Codice di condotta" e un conseguente apparato sanzionatorio, in alcuni casi declinato in modo particolarmente dettagliato (v. in particolare la proposta Melilla, Doc. II, n.13).

E' intuibile che specificare nel dettaglio in sede di Regolamento parlamentare le modalità procedurali di adozione nonché una parte del Codice di condotta offra maggiori tutele sia nei riguardi della sfera di prerogative del singolo parlamentare connesse allo svolgimento del suo mandato (senza vincolo di mandato imperativo, ex art. 67 Cost.),

⁵ V. in particolare l'intervento del deputato Catania (SCpI), in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, seduta del 7 luglio 2015, p. 5.

⁶ Si veda in particolare, la proposta del deputato Nicoletti (PD), Doc. II, n. 11) che introduce un articolo 1-*bis* nel Regolamento Camera, ai sensi del quale "I deputati esercitano le loro funzioni in rappresentanza della Nazione con disciplina e onore. (1° comma); la Camera assicura trasparenza e pubblicità alle attività svolte dai deputati senza pregiudizio alcuno dell'autonomo esercizio del mandato parlamentare e della loro libertà di espressione (2° comma).

Osservatorio sulle fonti

sia nei riguardi dei deputati di opposizione⁷ Ciò, a maggior ragione, se, nel predisporre l'apparato sanzionatorio da applicare in caso di violazione del Codice, si guarderà ad altre esperienze, come ad esempio quella del Parlamento europeo, nella quale sono previste sanzioni innovative, quali 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.

2. La definizione all'interno dell'ordinamento delle due Camere di regole di condotta è un importante e ulteriore tassello del fenomeno dell'autoregolamentazione con finalità etiche. Esso non è, se si guarda in particolare ai sistemi di *common law*, una novità⁸. Tuttavia assume caratteri ben diversi a seconda che si riferisca ad esperienze c.d. *profit* ovvero se investa il settore pubblico: ancor di più, se investe le assemblee parlamentari, come nel caso qui esaminato. Nel settore pubblico, generalmente l'adozione di una disciplina "etica" è imposta dal legislatore, nella convinzione che ciò supporti i modelli organizzativi e gestionali definiti dall'ordinamento positivo. In tale prospettiva, e almeno con riferimento all'Italia, è dalla prima metà degli anni Novanta che la definizione di regole etiche si afferma all'interno delle pubbliche amministrazioni (ma anche delle autonomie funzionali)⁹.

Quando la definizione di regole etiche investe, come nel caso in esame, il personale politico, sia esso quello che assolve una funzione pubblica di rappresentanza ovvero di governo, è stato correttamente affermato che l'integrità delle condotte richiesta non può essere inferiore a quella richiesta ai dipendenti pubblici e che, tuttavia, la realizzazione di tale finalità è sicuramente più complessa, dovendosi tener conto della disciplina costituzionale¹⁰.

Nello specifico, infatti, nonostante i numerosi richiami ai fondamenti costituzionali riferiti esplicitamente a chi assolve funzioni e cariche pubbliche (si pensi agli articoli 97, 98, 28 e 24 della Costituzione), che appaiono, come giustamente è stato detto, sovrapponibili ai contenuti dei c.d. codici etici¹¹, l'applicabilità di regole etiche sia alle formazioni politiche sia ai parlamentari è apparsa sempre alquanto problematica e di difficile attuazione. Quali le ragioni? Da un lato, per molto tempo si è ritenuto che, in

⁷ V. sul punto gli interventi dei deputati Toninelli (M5S) e Giancarlo Giorgetti (LNA), *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, seduta della Giunta per il Regolamento, 7 luglio 2015, pp. 6-7. Nell'intervento del primo, in particolare, si evidenzia il rischio che regole di condotta e sanzioni siano "scritte" dall'Ufficio di Presidenza (e quindi senza le garanzie del voto qualificato).

⁸ Sul punto, v. S. SILEONI, *Autori delle proprie regole. I codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, Milano, 2011, spec. p. 50.

⁹ Si v. sul punto, E. CARLONI, *Ruolo e natura dei c.d. codici etici delle amministrazioni pubbliche*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2002, pp. 319 e ss. e, *amplius*, B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007.

¹⁰ Cfr. G. SIRIANNI, *L'etica del personale politico. Parlamentari e titolari di cariche di governo*, in *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, a cura di F. MERLONI e R. CAVALLO PERIN, Milano, 2009, pp. 40 e ss.

¹¹ Sul punto, v. P. MARSOCCI, *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012.

Osservatorio sulle fonti

forza delle caratteristiche tipiche del mandato parlamentare (precarietà/temporaneità, essenzialità dei requisiti fissati in Costituzione), l'integrità del personale parlamentare sarebbe stata assicurata essenzialmente attraverso l'attivazione del circuito della responsabilità politica, anche diffusa (elezioni e controllo da parte dell'opinione pubblica); dall'altro, l'ambito delle responsabilità, anche giuridiche, da far valere nei riguardi dei parlamentari, ha dovuto fare i conti con l'articolato confronto tra una tendenza espansiva delle garanzie di natura immunitaria da parte della politica e una lettura da parte della giurisprudenza costituzionale che progressivamente, in particolare a partire dal 2000, ha ridimensionato l'ambito di applicazione di tali prerogative nei riguardi dei parlamentari.

Alla luce di tali considerazioni, che evidenziano i limiti della responsabilità politica nonché la problematica dimensione della convivenza tra responsabilità giuridiche e sistema delle immunità parlamentari, non meraviglia che abbia ripreso vigore, in molti ordinamenti europei, la strategia di costruzione di quella che è definita come “*ethics infrastructure*”, incentrata sul confronto tra regole giuridiche e regole di etica politica. Il suo successo sembra in particolare risentire di due fattori, che ne accelerano la possibile applicazione anche alla “politica”, investendo le formazioni partitiche e il ceto parlamentare, sul modello di quanto da tempo accade ad esempio negli Stati Uniti.

In primo luogo, esiste un sempre più consolidato *trend*, sul piano del diritto sovranazionale, nel richiedere l'adozione di regole c.d. etiche, in *primis* immaginate quale fattore “condizionale” al quale subordinare la compiuta democratizzazione di ordinamenti, quali quelli dell'Europa Centro-Orientale¹². Tali condizioni vengono poi richieste anche nei riguardi di Paesi, come la Francia e l'Italia, che scontano un ritardo in nella definizione di una compiuta legislazione elettorale di contorno (ambito nel quale rientrano anche le c.d. regole etiche) dipesa essenzialmente, per ragioni storico-culturali, dalla esigenza di non vincolare rigidamente la struttura e l'azione dei partiti politici (si pensi al dibattito italiano sull'art. 49 Cost.). In secondo luogo, sempre più ci si rende conto che la sola legislazione volta ad assicurare trasparenza e correttezza della politica non è sufficiente, se non è accompagnata dall'affermarsi di regole etiche che favoriscano convincimenti e costumi atti a sostenerla. Anzi, come recenti vicende dimostrano, quello che è stato definito con particolare efficacia un “groviglio inestricabile” nella legislazione che limita il diritto di accesso alle cariche elettive, dove si parla di ineleggibilità, incompatibilità e incandidabilità, rischia di *giurisdizionalizzare* ogni momento della vita politica¹³, a partire dalla selezione delle candidature.

Una conferma di tale fenomeno si avrebbe dal recente caso dell'applicazione del “codice di autoregolamentazione” predisposto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, nelle recenti

¹² V. sul punto, E. DAVID-BARRETT, *Nolan's legacy: regulating parliamentary conduct in democratising Europe*, in *Parliamentary Affairs*, 2015, n. 68 p. 517, dove l'autrice segnala come l'adozione di codici di condotta sia “an important signal of a country's commitment to democratisation, and can sometimes be an explicit condition for joining International associations or accessing aid.”

¹³ Sul punto v. N. LUPO e G. RIVOCCHI, *Le incandidabilità alle cariche elettive e i divieti di ricoprire cariche di governo. (Commento al d. lgs. 31 dicembre 2012, n. 235)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, pp. 590-600.

Osservatorio sulle fonti

elezioni regionali, sulla base della Relazione, approvata all'unanimità il 23 settembre 2014, in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali (Doc. XXIII, n.3). Aderendo a tale codice, i partiti politici si sarebbero impegnati a non candidare tutta una serie di soggetti che avessero ricevuto condanne anche non definitive. La Commissione bicamerale in questione, nell'ambito dei suoi poteri di inchiesta, ha poi effettuato i controlli sulla rispondenza delle liste elettorali ai criteri dettati dal codice di autoregolamentazione.

Gli esiti di tali controlli hanno determinato l'esclusione di alcune candidature alle elezioni per il rinnovo di alcuni Consigli regionali, in alcuni casi addirittura di candidati alla Presidenza della Regione Campania, come per il sindaco di Salerno, De Luca. Giornalisticamente, si è parlato di "impresentabilità"¹⁴: con tale termine, si sarebbe di fronte ad una nuova ipotesi limitativa del diritto di elettorato passivo, fondata però esclusivamente su regole (i codici "etici") interne ai partiti, il che pone una serie di evidenti problemi di compatibilità con le garanzie costituzionali relative al diritto di elettorato passivo. Non meno complessa, appare la questione laddove le proposte di autodisciplina etica provengano dall'"esterno", come nel caso dei gruppi parlamentari o dall'adozione di codici di autoregolamentazione da parte di Commissioni parlamentari d'inchiesta (come quella sul fenomeno delle mafie) rivolte al sistema politico, descritta in precedenza.

3. Nel caso italiano, la possibile introduzione nell'ordinamento delle Camere dei codici di condotta nei riguardi dei parlamentari si inserirebbe in quel più ampio processo di definizione di una articolata legislazione elettorale di "contorno", che, al di là dell'espressione, tocca temi sempre più cruciali per il funzionamento delle moderne democrazie: dal finanziamento dei partiti, alle regole sulla comunicazione politica, per finire al tema dei limiti al diritto di elettorato passivo. Al momento in cui si scrive, il "percorso" parlamentare di tali proposte di modifica dei Regolamenti delle Camere è ancora agli inizi¹⁵: tuttavia, anche in ragione di valutazioni da parte di organismi istituiti in seno al Consiglio d'Europa, quali il GRECO, nei riguardi del Parlamento italiano¹⁶, è auspicabile che le disposizioni contenute nei Codici di condotta di Camera e Senato non abbiano valenza meramente "estetica" e possano fornire un importante contributo sia nel rendere meno "mitologica" la responsabilità politica degli eletti, sia, per altro verso, nel non ampliare eccessivamente gli spazi di intervento della sola giurisdizione (in particolare dell'azione repressiva penale), che spesso finisce per "drammatizzare" il con-

¹⁴ Sul punto, v. M. GRECO, *Dall'incandidabilità all'impresentabilità alla carica di parlamentare. Nuovi limiti al diritto di elettorato passivo*, in *forum Quaderni costituzionali*, 26 marzo 2013; v. altresì, P. MARSOCCI, *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*, op. cit., pp. 8 e ss.

¹⁵ Come attesta il conferimento al deputato Pisicchio (Misto) di un mandato a svolgere un preliminare lavoro istruttorio sul tema, v. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, seduta del 7 luglio 2015, p. 8.

¹⁶ Valutazioni da parte di organismi sovranazionali che hanno avuto un significativo effetto di "condizionamento" nell'adozione di leggi nazionali per contrastare fenomeni di corruzione, come ad esempio la c.d. legge Severino.

Osservatorio sulle fonti

fronto tra politica e giustizia: in tal senso, si vedano le recenti vicende riguardanti alcuni parlamentari alle prese con i procedimenti autorizzativi o di diniego in seno alle Giunte parlamentari e, in seconda e definitiva battuta, nel plenum dell'Assemblea.

In conclusione, sia pure non potendosi soffermare in questa sede sui numerosi spunti che l'introduzione di codici di condotta per i parlamentari offre (e sui quali sarà opportuno tornare), può dirsi che la *ratio* delle proposte di modifica ai Regolamenti parlamentari volte ad introdurre i c.d. codici etici è quella di riprendere evidentemente l'esperienza dei codici di autoregolamentazione (delle professioni liberali o della pubblica amministrazione) per fissare una sorta di "deontologia" del mandato parlamentare, cercando di operare su un piano normativo diverso rispetto a quello sino ad ora privilegiato per questo genere di regole, vale a dire essenzialmente quello degli statuti dei partiti politici, del quale sono evidenti alcuni limiti. In secondo luogo, ciò confermerebbe come si stia progressivamente affermando un indirizzo riformatore in tema di politiche dell'etica pubblica, che si àncora intorno al considerare i precetti contenuti nell'art. 54 ultimo comma Cost. (disciplina e onore) come cruciali e come riferibili a figure di "agenti pubblici", siano essi dipendenti pubblici o personale politico.