

Osservatorio sulle fonti

UN ULTERIORE TASSELLO NELLA DE-CODIFICAZIONE DEL DIRITTO PARLAMENTARE: IL CODICE DI CONDOTTA DEI DEPUTATI

di *Giovanni Piccirilli* *

1. Il 12 aprile 2016, nello stesso giorno in cui l'Assemblea approvava in seconda deliberazione il testo di legge costituzionale che sarà sottoposto a referendum il prossimo 4 dicembre (A.S. 1429-A.C. 2613, XVII leg.), la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati ha adottato il "Codice di condotta per i deputati" (di seguito, "Codice"), già oggetto di segnalazione in questo Osservatorio dapprima durante il suo *iter* di discussione¹, nonché – all'indomani della sua approvazione – nella prospettiva del suo inquadramento nel panorama comparato dei codici di condotta². In questa sede si intende dare conto dei contenuti del Codice, nonché di alcuni elementi del procedimento che ne ha condotto all'approvazione, anche in vista di un suo tentativo di collocazione nel sistema delle fonti dell'ordinamento parlamentare.

2. La versione del Codice giunta ad approvazione si compone di sette "paragrafi" (in realtà, in tutto equivalenti ad articoli, contraddistinti da numeri romani e suddivisi in commi non numerati) che, nelle intenzioni della stessa Giunta, hanno una natura ricognitiva degli obblighi di cui sono già destinatari i deputati ai sensi della legislazione vigente, con limitate innovazioni tese a recepire ulteriori doverosità già presenti in alcune esperienze comparate, con particolare riferimento al Parlamento europeo. Utile per tracciare la natura ricognitiva delle disposizioni del Codice è il testo pubblicato in versione non definitiva in allegato al resoconto della seduta della Giunta per il regolamento del 23 marzo 2016³, ove sono indicati, paragrafo per paragrafo, i riferimenti normativi dai quali sono stati desunti i contenuti del Codice o l'eventuale innovatività (magari parziale) delle invero poche disposizioni che non hanno appigli nel diritto già vigente.

Richiamandosi ai principi di cui agli artt. 54 e 67 Cost. ("disciplina e onore" nello svolgimento delle cariche pubbliche e rappresentanza nazionale), il Codice raccoglie i doveri di trasparenza nella dichiarazione da depositare presso l'Ufficio di Presidenza ai sensi della legge n. 441 del 1982, relativamente alla proprietà di beni mobili e immobili, alla partecipazione o alla titolarità di cariche direttive in società, nonché alle spese e ai finanziamenti ottenuti in campagna elettorale (par. III). Di tutto ciò si dispone anche la pubblicazione sul sito internet della Camera (par. V), in realtà formalizzando quanto già avvenuto per via di prassi almeno dall'inizio della XVI legislatura sulla pagina internet

* Ricercatore di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, LUISS Guido Carli.

¹ V. P. GAMBALE, *Le proposte di modifica dei regolamentari di Camera e Senato: verso l'adozione di un "codice etico" per i parlamentari?*, in fasc. 2/2015

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

³ V., *ivi*, p. 12 s.

Osservatorio sulle fonti

di ciascun deputato. In maniera innovativa, riprendendo l'art. 5 dell'omologo regolamento vigente presso il Parlamento europeo, si introduce un obbligo di astensione dell'accettare doni o benefici superiori a 250€ (par. IV). Inoltre, particolarmente interessante è la costituzione, in seno all'Ufficio di Presidenza, di un Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, composto da un totale di dieci deputati designati dal Presidente della Camera (di cui quattro membri dello stesso Ufficio di Presidenza), in modo da garantire comunque la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni. Tale Comitato può essere attivato sia da un singolo deputato circa l'interpretazione e l'attuazione del Codice medesimo, sia dal Presidente ai fini dell'esame di presunti casi di violazione (par. VI). L'inosservanza delle disposizioni del Codice è annunciata all'Assemblea ed esternata mediante il sito internet della Camera (par. VII), invero senza specificare condizioni idonee ad assicurarne una effettiva visibilità.

3. La dotazione da parte delle Camere di specifici strumenti di natura deontologica in relazione allo svolgimento della funzione parlamentare è in realtà un tema non nuovo. Anzi, già nella XVI legislatura erano state presentate specifiche proposte di modifica regolamentare in tal senso (v. A.C., XVI leg., DOC. II, n. 23, d'iniziativa dei deputati Binetti e altri). Inoltre, la questione era stata rilevata anche al di fuori delle aule parlamentari, venendo inclusa tra le direttrici più generali di riforma istituzionale emerse nel dibattito della fase iniziale della legislatura (v. la Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica, approvata il 12 aprile dello stesso anno, p. 26, nella quale si propone la costituzione di "Comitati etici" presso ciascuna delle Camere, come parte integrante delle "regole per l'attività politica e per il suo finanziamento").

Più nello specifico, in questa legislatura il tema è stato ripreso da diverse proposte di modifica regolamentare, da parte dei deputati Binetti e altri (A.C., XVII leg., DOC. II, n. 2, riproduttiva di quella presentata nella legislatura precedente) e, in particolare, Nicoletti e altri (A.C., XVII leg., DOC. II, n. 11, sottoscritta da oltre 170 deputati), cui ha fatto seguito, anche su iniziativa della Delegazione presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, una iniziativa convegnistica svoltasi presso la stessa Camera che già dal titolo preannunciava imminenti sviluppi sul tema ("Verso un codice di condotta dei parlamentari. Esperienze internazionali a confronto", 4 giugno 2015, Sala della Regina), nella quale sono stati coinvolti anche esperti stranieri⁴. A tale iniziativa ha poi fatto seguito una lettera della Presidente Boldrini del successivo 18 giugno, che annunciava la convocazione della Giunta per il regolamento al fine di incardinare la discussione sul tema, per altro stimolando la presentazione di ulteriori iniziative di modifica regolamentare in tal senso⁵.

⁴ L'importanza dei riferimenti comparati è ulteriormente sottolineata nel dossier prodotto a supporto del convegno da parte del Servizio Studi - Dipartimento Istituzioni, in raccordo con i Servizi Biblioteca e Rapporti internazionali, n. 175, XVII leg., spec. p. 13 s.

⁵ v. A.C., XVII leg., DOC. II, n. 13, del deputato Melilla.

Osservatorio sulle fonti

4. Le motivazioni dell'attivazione del dibattito sul tema sono state esplicitate dalla Presidente in apertura della seduta della Giunta per il regolamento del 7 luglio 2015, richiamando elementi esogeni ed endogeni, tanto al sistema parlamentare che all'ordinamento italiano in generale, che da più versanti sollecitavano l'adozione di misure nel settore.

Dal punto di vista esogeno, la prospettiva offerta dalle esperienze di diritto comparato suggeriva di procedere in tal senso, anche alla luce della notizia che nel 2016 l'Italia sarebbe stata oggetto di valutazione da parte del GRECO, ossia del *Group of States against corruption* operante nell'ambito del Consiglio d'Europa, e che all'interno degli oggetti di indagine in questa sede sarebbe stata presa in considerazione anche la presenza o meno di uno specifico codice di condotta dei parlamentari⁶. L'inserimento, all'interno della pianificazione degli incontri del GRECO⁷ di un report sulla situazione italiana ha dunque costituito uno dei motivi di attualità e, anzi di "urgenza" dell'adozione di un codice deontologico, anche in considerazione delle esperienze già maturate nell'ambito dei 34 Paesi (su un totale di 49 che, ad oggi, sono già stati oggetto di valutazione in questo ambito, numerosi dei quali risultano già in fase di verifica dell'ottemperanza delle raccomandazioni risultanti dalla valutazione effettuata⁸. Al momento in cui si scrive, la valutazione dell'Italia risulta essere stata depositata (e adottata in occasione del 73simo incontro del GRECO, svoltosi il 17-21 ottobre 2016⁹), ma il relativo rapporto – pur riportato per estremi sul sito internet – non risulta ancora accessibile al pubblico generale.

5. Oltre al "vincolo esterno", per altro rafforzato dall'approvazione in seno all'Assemblea parlamentare presso il Consiglio d'Europa di un Codice di condotta per i suoi membri¹⁰, e dunque applicabile anche ai deputati italiani componenti la delegazione presso tale organo, possono rintracciarsi ulteriori esigenze tese all'adozione del Codice in parola, interne all'ordinamento italiano.

L'adozione negli ultimi anni di una ampia e pervasiva legislazione anticorruzione, a partire dalla legge n. 190 del 2012, ha determinato il paradossale disallineamento

⁶ Si v., a questo proposito, il *Revised Questionnaire on Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors* (GRECO (2012) 22E), da ultimo rivisto nella 57sima plenaria tenutasi a Strasburgo il 15-19 ottobre 2012, al cui punto 2.2 si richiedono appunto informazioni circa l'esistenza, la data e il procedimento di adozione e le misure finalizzate a garantire l'effettività di "standards of conduct" applicabili ai membri del Parlamento.

⁷ ... annunciata tra l'altro sul sito istituzionale di quest'ultimo [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/meetings/Greco\(2016\)2%20Dates%202016.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/meetings/Greco(2016)2%20Dates%202016.pdf).

⁸ Lo stato di avanzamento del monitoraggio di conformità è disponibile, per ciascun Paese all'indirizzo www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4_en.asp.

⁹ V. il resoconto delle decisioni assunte, disponibile all'indirizzo [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2016/Greco\(2016\)16_Decisions_GRECO%2073_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2016/Greco(2016)16_Decisions_GRECO%2073_EN.pdf), ove si specifica anche (p. 2) che il termine per l'invio del "Situation report" in cui dare conto delle misure prese a seguito delle raccomandazioni contenute nel rapporto riguardante l'Italia è stato posto al 30 aprile 2018.

¹⁰ Si v. la risoluzione n. 1903 (2012) del 4 ottobre 2012.

Osservatorio sulle fonti

dell'ordinamento parlamentare, che ne è stato direttamente destinatario per la parte che riguarda l'assunzione del mandato parlamentare e le sue vicende (in particolare, per quanto concerne la disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità), ma in ogni caso ha inciso soprattutto per la parte sanzionatoria, non potendo entrare più di tanto nella sfera di autonomia coperta dalla riserva di cui all'art. 64 Cost., che richiede appunto uno specifico "recepimento" attraverso fonti (monocamerale) di esercizio dell'autonomia costituzionalmente garantita a ciascun ramo del Parlamento.

Inoltre, in una prospettiva interna allo stesso sistema parlamentare, non può sottovalutarsi come l'esigenza di strumenti più o meno formalizzati di prefigurazione di modelli di condotta risulti quanto mai urgenti in un parlamento come quello attuale, nel quale il massiccio *turnover* ha mostrato a più riprese il venir meno di convenzioni, prassi e semplici regole di correttezza, da tempo vigenti. Ora perché semplicemente non "conosciute" dai nuovi arrivati, ora perché non "riconosciute" come vincolanti da parte degli stessi (in quanto derivanti da accordi preesistenti e che non si era contribuito a raggiungere) o addirittura nei confronti di questi ultimi, è sembrato a più riprese che le più basilari regole di comportamento fossero venute meno, marcando una alterità tra i componenti dei diversi schieramenti tendente alla differenziazione antropologica. Fuor di metafora: la massiccia presenza di parlamentari del Movimento 5 Stelle e le dinamiche di reciproca delegittimazione (al limite di una vera e propria *Verkennung*, nel senso della ostentata mancanza di mutuo riconoscimento) tra questi e gli esponenti dei partiti più "tradizionali" ha innescato dinamiche spesso ben oltre il limite della correttezza, proseguite poi con dure contestazioni delle sanzioni applicate nei confronti dei trasgressori, sia da parte di chi le ha subite, sia da parte di chi le ha ritenute eccessivamente lievi. Come esempio della difficoltà circa il raggiungimento di decisioni, e poi di contestazione pressoché unanime dei conseguenti provvedimenti sanzionatori, si tenga presente quanto avvenuto presso il Senato in seguito alla seduta del 2 ottobre 2015, con la condanna a 5 giorni di sospensione dei senatori Barani e D'Anna (ALA-MpA) colpevoli di gesti sessisti nei confronti di deputate del M5S, per l'accertamento dei quali sono stati necessari prolungati incontri del Consiglio di Presidenza del Senato, con tanto di proiezione della moviola dei filmati di seduta e ascolto degli interessati e di testimoni, svoltisi nell'incertezza del parametro e dell'entità delle sanzioni da potersi applicare.

6. Venendo al procedimento di adozione del Codice di condotta, anche in vista di qualche considerazione relativamente alla sua collocazione nel sistema delle fonti del diritto, è opportuno sottolineare come esso sia stato deliberato dalla Giunta per il regolamento, registrando, nella votazione finale, il voto favorevole di tutti i presenti, ad eccezione dell'astensione "espressa" del deputato Toninelli (M5S), il quale ha anche riferito la posizione di astensione della deputata Dieni (M5S), non intervenuta in quanto destinataria di una sanzione interdittiva da parte dell'Ufficio di Presidenza. Sia l'approvazione in Giunta che il risultato della votazione finale suscitano qualche spunto meritevole di attenzione.

L'approvazione da parte della Giunta per il regolamento colloca il Codice all'interno delle sempre più frequenti "discipline sperimentali" che, specie nell'ultimo periodo, so-

Osservatorio sulle fonti

no state percorse a più riprese in sostituzione di formali innovazioni regolamentari. Ne sono rintracciabili diverse riguardo al funzionamento del Comitato per la legislazione e all'esercizio dei poteri parlamentari previsti dal Trattato di Lisbona, ma anche relativamente alle norme di prima attuazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, mediante l'adozione di un "Protocollo sperimentale", elaborato dagli Uffici di presidenza delle Commissioni Bilancio delle due Camere, e poi approvato dalla Giunta per il regolamento della Camera, mentre l'omologo organo del Senato si è limitato ad una "presa d'atto"¹¹. La natura giuridica di tali discipline sperimentali può dunque essere vagamente paragonabile a quella dei pareri della stessa Giunta, benché in assenza di un riferimento diretto all'interpretazione o all'attuazione di una specifica norma regolamentare. Invero, sin dalle battute iniziali della discussione in Giunta, il relatore Pisicchio (Misto) aveva suggerito una alternativa, che per altro ricalcava maggiormente le proposte inizialmente presentate, tese cioè a una formale modifica del regolamento *ex art. 64 Cost.* (nonché, *ex art. 16 del regolamento della Camera*), ove, com'è noto, si richiede che al lavoro istruttorio in Giunta segua l'approvazione a maggioranza assoluta da parte dell'Assemblea. Tale ipotesi era stata tuttavia scartata in favore di una soluzione di maggiore rapidità e flessibilità, nonché alla luce della condizione posta dal MoVimento 5 Stelle (e accettata da pressoché tutti i componenti della Giunta: v. la seduta del 23 marzo 2016) di procedere parallelamente, e utilizzando il medesimo strumento, anche alla regolamentazione dell'accesso alla Camera dei deputati dei portatori di interessi, poi giunto ad approvazione il successivo 26 aprile¹². Inoltre, anche l'approvazione del Codice in assenza di voti contrari merita un qualche interesse, in quanto consente di ovviare alle perplessità in ordine alla legittimità di discipline sperimentali integrative o derogatorie del disposto regolamentare che fossero approvate in contrasto con il parere delle minoranze, integrando nell'ipotesi una lesione del principio generale del *nemine contradicente*¹³.

Nei mesi successivi il Codice ha avuto già una sua prima attuazione, mediante la costituzione del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati¹⁴, richiamato al suo par. VI. La Presidenza dell'organo è stata affidata al deputato Pisicchio, già relatore presso la Giunta per il regolamento sia del Codice di condotta che della regolamentazione dell'attività di *lobbying*.

¹¹ Sul punto v. E. GRIGLIO, *Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una «fuga» dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 116 s.

¹² La "Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati" è stata approvata dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 26 aprile 2016 ed è disponibile all'indirizzo

http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/conoscerelacamera/upload_files/00/000/337/original_Regolamentazione_Activit%C3%A0_di_rappresentanza_di_interessi_1_.pdf. A

commento del testo v. R. DI MARIA, «Adelante, Pedro, con juicio!» ovvero "prove generali" di regolamentazione del lobbying in Italia, in *Forumcostituzionale.it*, 22 giugno 2016.

¹³ In questo senso R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015, spec. p. 82 s.

¹⁴ V. la pagina internet del Comitato all'indirizzo <http://www.camera.it/leg17/1283>

Osservatorio sulle fonti

7. La collocazione del Codice nel novero delle fonti extra-regolamentari, come pure la discutibile innovatività di molti dei suoi contenuti, sembrano confermare ulteriormente la difficoltà di procedere a una organica revisione dei regolamenti parlamentari, proseguendo in una innovazione parziale, episodica e frammentaria delle regole che assistono l'esercizio del mandato rappresentativo.

Esso costituisce dunque un ulteriore tassello nel procedimento di trasformazione del Parlamento e del diritto parlamentare attualmente in corso che, anche a prescindere dagli esiti del referendum costituzionale del prossimo 4 dicembre, appare ormai costituire una tendenza stabile e, in qualche modo, rispondente a una esigenza profonda del sistema costituzionale, dinanzi alle sfide di rinnovamento del procedimento di decisione politica e dei suoi principali attori.