

# I codici di condotta per i parlamentari, tra diritto e politica

di Serena Sileoni

**Abstract: Codes of Conduct for Members of the Parliament (MPs), between Law and Politics** - MPs' integrity has always been a content of rules providing their status, but only in the last years Parliaments have begun to collect these rules in specific, separated acts that have the typical feature of self-regulation. What does it mean in terms of efficiency and justiciability? Has this trend only a political value or also a legal value? A comparative analysis on the ethical rules for MPs in OSCE's and in the Council of Europe's countries can help to understand the role of such a rules both from a political and from a legal perspective.

2753

---

**Keywords:** Self regulation; Ethical rules; Parliaments.

## 1. La doppia premessa dei codici di condotta per i parlamentari

L'appannarsi della fiducia nelle istituzioni democratiche, espressione della più generale crisi di rappresentanza nelle odierne democrazie, è esaminata da moltissimi punti di vista, in molte scienze. L'etica pubblica è uno degli argomenti più solcati nel dibattito e nella prassi delle istituzioni degli ultimi anni, non soltanto italiani.

Lotta alla corruzione, conflitto di interessi, trasparenza sono parole ricorrenti non solo del linguaggio etico, ma anche di quello giuridico, al punto da essere al centro di un dialogo internazionale e comparato tra le istituzioni e di fenomeni di *legal transplant*<sup>1</sup>. Alla base di questa attenzione sta la pressione a cui i funzionari pubblici, eletti e non, sono sottoposti negli ultimi decenni «per dimostrare e rafforzare i loro requisiti etici»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Senza pretesa di esaustività e con riferimento ad alcune autorevoli opinioni nel contesto italiano, v. U. De Siervo, *Alcune regole etiche per le classi dirigenti*, in L. Carlassare (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001; F. Merloni, *L'etica delle dirigenza pubblica*, in G. D'Alessio (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, 2008; F. Merloni, *Corruption and public administration: the Italian case in a comparative perspective*, London-New York, 2019; E. Carloni, *Fighting Corruption Through Administrative Measures. The Italian Anti-Corruption Policies*, in *Italian Journal of Public Law*, 2 (2017); B.G. Mattarella, *Controllo della corruzione amministrativa e regole di etica pubblica*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, 1029 ss.; I. Nicotra, *L'autorità nazionale anticorruzione: tra prevenzione e attività regolatoria*, Torino, 2017; M. D'Alberti (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli, 2017. Per uno sguardo comparato, v. S. Gilman, *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*, Washington, DC, 2005.

<sup>2</sup> European Parliament, Office for promotion of Parliamentary Democracy, *Parliamentary Ethics. A question of trust*, Bruxelles, 2011.

Una parte di questo confronto è dedicata alla elaborazione di codici di condotta in ambito pubblico, politico e amministrativo, per disciplinare il comportamento di particolari soggetti (politici in competizione elettorale, rappresentanti eletti, dipendenti delle pubbliche amministrazioni, etc.), con riguardo a principi etici quali correttezza, imparzialità, onestà e trasparenza<sup>3</sup>. Essi consistono in un insieme di regole interne dal contenuto tipico, riguardanti la condotta esigibile da coloro che rivestono determinate cariche o ricoprono determinati uffici, oltre la distinzione tra condotta civilmente e penalmente illecita e lecita. Rappresentano, in sostanza, norme dal contenuto etico, più o meno dettagliato, affidate non a un regolatore esterno, ma al loro stesso destinatario, ed è proprio la presenza di regole specifiche di comportamento, e non solo di norme di principio, che possono, se proprio si vuole trovare un criterio di distinzione, differenziarle dai codici etici. Benché la distinzione non appaia così chiara e condivisa, a volerla accogliere si può quindi sostenere che «i codici etici sono affermazioni di principio generali che i parlamentari sono chiamati a rispettare, senza tuttavia regole specifiche o meccanismi sanzionatori. I codici di condotta, invece, sono adottati per imporre regole vincolanti e effettive per quella zona grigia tra ciò che è chiaramente lecito e accettabile e ciò che non lo è»<sup>4</sup>, con il fine duplice di guidare il comportamento dei pubblici agenti e di consentire un controllo sul comportamento di pubblici funzionari e politici sulla base di standard condivisi e chiari. In questa prospettiva, assomigliano ai codici deontologici, noti agli ordini professionali italiani ma non solo, che contengono norme di carattere disciplinare per gli iscritti ai relativi albi<sup>5</sup>. Anche nella prospettiva comparata,

<sup>3</sup> Per l'Italia, v. R. Finocchi, *I codici di condotta*, in M. D'Alberti, R. Finocchi (a cura di), *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna, 1994, 133 ss.; F. Mariniello, *Il rilievo giuridico dei codici di comportamento nel settore pubblico, con riferimento alle varie forme di responsabilità dei pubblici funzionari*, in *Rassegna dell'avvocatura dello Stato*, 1 (2017), 218-227; R. Caridà, *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e principi costituzionali*, in <http://www.federalismi.it>, 25 (2016), 28; E. Carloni, *Il nuovo Codice di comportamento ed il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2013, 2, 32; Id., *Ruolo e natura dei c.d. codici etici delle amministrazioni pubbliche*, in 1 *Diritto pubblico*, 2002, 319 ss.; B.G. Mattarella, *Il nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in 10 *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 927 ss., e più in generale Id., *Le regole dell'onestà*, Bologna, 2007, spec. 62-70 per i profili comparati, e 175-179 per i codici di talune amministrazioni in Italia specificativi del Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni; P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2010. Per una ricostruzione comparata, v. R. Stapenhurst, R. Pelizzo, *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, World Bank, 2004, 6. Per un primo modello, v. Australian Parliamentary Library Research, *A Code of Conduct for Parliamentarians*, Research Paper 2, 1998-1999; mentre un'indagine sul contesto statunitense è in F. Clementi, *L'etica pubblica negli Stati Uniti. Un quadro d'insieme*, F. Merloni, R. Cavallo Perin (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Roma, 2009. Infine, v. l'indagine comparata di Francia, Regno Unito, Stati Uniti d'America, Spagna e Portogallo condotta dal Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, nel *Rapporto al Presidente della Camera dei deputati*, 23 ottobre 1996.

<sup>4</sup> European Parliament, *Parliamentary Ethics*, cit., 8.

<sup>5</sup> Sui codici deontologici in Italia e, a livello di teoria generale, sulla loro ormai sfumata distinzione con altre forme di autoregolamentazione, si rinvia a G. Alpa, P. Zatti (a cura di), *Codici deontologici e autonomia privata*, Milano, 2006. Sulla distinzione rispetto ai codici deontologici delle professioni liberali v. F. Cafaggi, *Crisi della statualità, pluralismo modelli di autoregolamentazione*, in 4 *Politica del diritto*, 2001, 543 ss. La deontologia professionale è ad

molte professioni hanno sistemi deontologici per guidare la condotta dei loro membri, spesso codificati «in codici di condotta, che [i professionisti/associati] debbono firmare o su cui debbono giurare per poter esercitare la professione, come nel caso più antico del giuramento di Ippocrate». Al pari dei membri delle altre professioni, i funzionari pubblici devono «portare avanti in maniera efficace una serie di doveri, e devono farlo in maniera etica, ossia in linea con i valori relativi a cosa rappresenta un comportamento corretto per un parlamentare»<sup>6</sup>.

Una categoria specifica di questi codici è rivolta a disciplinare la condotta dei membri delle assemblee parlamentari<sup>7</sup>. Nonostante l'uso comune e omogeneo dell'espressione codice di condotta, si tratta, a livello comparato, di atti di diversa natura tra loro, accomunati, in generale, dal fatto di essere espressione di autonomia e autodichia della 'comunità di appartenenza', quindi fonti dell'organizzazione interna dei parlamenti, di rango regolamentare o di minor rango, disciplinanti esclusivamente la condotta dei destinatari in occasione dello svolgimento di funzioni relative a quel particolare *status*.

I codici di condotta dei parlamentari rappresentano una novità interessante dal punto di vista del diritto parlamentare e costituzionale, sia per gli obiettivi che per loro tramite si cerca di raggiungere, sia per la natura di atti con cui sono adottati, sia infine per l'attitudine a farvi ricorso, riscontrabile come un trend costante anche a livello comparato.

Dall'Europa agli Stati Uniti al Sud Africa all'India, sembra infatti potersi constatare una tendenza omologativa, iniziata circa venti anni fa su impulso di riflessioni condotte a livello internazionale<sup>8</sup> per migliorare l'affidabilità e la fiducia della classe politica al potere, minacciata dal rischio costante di corruzione e di percezione della corruzione. Si pensi, fuori dal nostro paese, allo scandalo inglese risalente al 1996 'Cash for questions', dove membri della Camera dei comuni accettarono denaro in cambio della presentazione di alcune interrogazioni in Parlamento. Da quell'inchiesta, nacque la Commissione sugli standard nella vita pubblica che, come vedremo, è stata una delle prime istituzioni a elaborare una serie di principi guida in materia, noti come *Nolan Principles*. Si pensi, ancora, allo scandalo europeo del 2011 'Cash for laws', che vide coinvolti alcuni membri del Parlamento europeo, colti in flagrante nell'accettare denaro in cambio della proposta di emendamenti, e a seguito del quale il Parlamento ha approvato un nuovo codice di condotta. Anche laddove, tuttavia, non vi siano scandali o indagini, si registra una tendenza esplicita a regolare la condotta di coloro che hanno un mandato parlamentare, o per costruire o per irrobustire (a seconda del grado di maturità democratica dell'ordinamento) la cultura democratica sia dei governanti che dei governati, dinanzi a una pubblica opinione molto più informata di ieri. Come ha notato anche il Parlamento europeo, «in una società dominata da canali

---

ogni modo comune alle democrazie cd. mature, pur nella varietà dei sistemi ordinistici: cfr. European Parliament, *Parliamentary Ethics*, cit., 12.

<sup>6</sup> OSCE, *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, 2012, 13.

<sup>7</sup> In alcuni casi, la disciplina della condotta dei parlamentari è identica a quella dei pubblici ufficiali o degli esponenti di governo. Così ad esempio in Georgia e in Ucraina.

<sup>8</sup>P. Pisicchio, *Codici etici e parlamenti: profili comparatistici*, Padova, 2017.

di informazione h24 e da siti internet senza barriere, politici e funzionari pubblici non possono più ripararsi dagli sguardi indiscreti e dalle domande di chiarimento dei media e dell'opinione pubblica».<sup>9</sup> Tale tendenza, percepita dalle stesse istituzioni parlamentari, da un lato, corrisponde alla crisi di fiducia dell'elettorato (e quindi alla più generale crisi di rappresentanza politica) e alla maggiore attenzione della pubblica opinione per i fenomeni di corruzione o, comunque, di *mala gestio*; d'altro lato, contribuisce a fornire una serie di regole di comportamento chiare che possano essere un punto di riferimento certo per chi ne è destinatario, anche rispetto a speculazioni mediatiche indebite, facendo dei codici di condotta uno strumento per salvaguardare la stessa reputazione sia dei singoli destinatari sia dell'istituzione a cui appartengono.

Il problema, e l'aumentata percezione del problema<sup>10</sup>, rappresentano la doppia premessa della diffusione dei codici di condotta per i parlamentari, e hanno indotto un dialogo internazionale che, a sua volta, ha incoraggiato i parlamenti ad approvare regole interne specificamente dedicate alla condotta dei loro componenti. Non che prima tali regole non esistessero: potevano essere previste, in maniera episodica, dai regolamenti parlamentari, o dalla prassi e ovviamente dalla legislazione (penale e civile, dal finanziamento dei partiti all'attività di *lobbying* ai reati di corruzione). Quello che sembra nuovo è la tendenza sempre più frequente da parte dei Parlamenti nazionali a codificare e integrare questi standard in un unico atto *ad hoc*, che potrebbe definirsi come «un documento formale che regola il comportamento dei parlamentari stabilendo cosa è considerato accettabile e cosa no. In altri termini, un documento il cui obiettivo è creare una cultura politica che ponga sufficiente attenzione sull'opportunità, la correttezza, la trasparenza e l'onestà di comportamento dei parlamentari, senza che disciplini da sé solo tale comportamento»<sup>11</sup>.

L'elaborazione di codici di condotta per i parlamentari non è un fenomeno casuale, ma una costante delle democrazie contemporanee frutto di svariate iniziative intergovernative e internazionali, a partire dalla risoluzione del 1996 dell'Assemblea delle Nazioni Unite contro la corruzione, nella quale si delineò per la prima volta uno standard di condotta internazionale per i pubblici ufficiali<sup>12</sup>. Contestualmente, a livello regionale, il Consiglio d'Europa approvava una risoluzione che incoraggiava gli Stati membri a dotarsi di strumenti di lotta alla corruzione, tra cui l'adozione di codici di condotta da parte degli stessi eletti<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> European Parliament, *Parliamentary Ethics*, cit., 6.

<sup>10</sup> Secondo gli ultimi dati di Eurobarometro, solo una media 32% dei cittadini europei ha fiducia nei rispettivi parlamenti nazionali, con picchi inferiori al 10% (Commissione europea, 2016); un risultato coerente con quelli di Transparency International, che rivela anche che i membri del parlamento in Europa e nell'Asia centrale sono ritenuti più corrotti di esponenti di governo, imprenditori, giudici e autorità di pubblica sicurezza (*Transparency International Global Corruption Barometer*, 2016).

<sup>11</sup> R. Pelizzo, R. Staphenurst, *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, WP 37237, Washington, DC, 2004.

<sup>12</sup> A7RES/51/59, 12 dicembre 1996.

<sup>13</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, Resolution (97)24 *On the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption*, 6 novembre 1997, principio n. 15.

Sempre all'interno del Consiglio, nel 2000 l'Assemblea adottava una risoluzione specificatamente rivolta ai Parlamenti come protagonisti della lotta alla corruzione, invitandoli a essere da esempio di incorruttibilità per la società attraverso anche l'adozione di codici di condotta<sup>14</sup>. Nel 2005, la Convenzione ONU contro la corruzione ha stabilito importanti obblighi di autodisciplina ai pubblici ufficiali, ricomprendendo tra questi chi assume un mandato elettorale e costituendo un punto di riferimento per le iniziative nazionali di anticorruzione. All'art. 8, la Convenzione prevede che ogni Stato deve impegnarsi per adottare codici o standard di condotta per il corretto, dignitoso e adeguato comportamento nello svolgimento delle funzioni pubbliche<sup>15</sup>.

Una tappa più concreta e importante, nella prospettiva comparata, è stata la pubblicazione nel 2012, da parte dell'OSCE, del *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*<sup>16</sup>, che ha incoraggiato l'adozione dei codici di condotta rispetto a regole eteronome o alle fonti di organizzazione interne ai Parlamenti, per consentire, da un lato, ai parlamentari la comprensione di standard chiari e univoci di comportamento e, dall'altro, per rafforzare la fiducia degli elettori insistendo sulla responsabilità degli eletti, dal momento che, «se le persone credono che le regole etiche siano eque e efficaci, possono più facilmente avere fiducia nel Parlamento»<sup>17</sup>.

Tre anni dopo, la Global Organisation of Parliamentarians against Corruption (GOPAC), un network internazionale di parlamentari per la lotta alla corruzione, pubblicava l'*Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: a Guide for Parliamentarians*, sempre con lo scopo di fornire linee guida sulla formulazione delle fonti normative per disciplinare la condotta degli eletti<sup>18</sup>.

Ancora, nel 2012, il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa ha lanciato il Quarto ciclo di valutazioni periodiche sul rispetto da parte degli Stati membri degli standard del Consiglio d'Europa in materia di lotta alla corruzione<sup>19</sup>. Il GRECO è stato istituito nel 1999 e ne fanno parte non solo i membri del Consiglio d'Europa, ma anche altri paesi che hanno partecipato all'elaborazione dell'accordo istitutivo, tra cui gli Stati Uniti, e tutti quelli che aderiscono alla Convenzione internazionale penale e civile sulla corruzione. Il Quarto ciclo di valutazioni ha ad oggetto la «prevenzione della corruzione dei parlamentari, dei giudici e dei procuratori» con particolare riguardo ai principi etici e alle regole deontologiche, ai conflitti di interesse, all'interdizione e limitazione dello svolgimento di determinate attività potenzialmente in contrasto

---

<sup>14</sup> Parliamentary Assembly, Resolution 1214(2000), 5 aprile 2000.

<sup>15</sup> Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, entrata in vigore il 14 dicembre 2005.

<sup>16</sup> Si tratta di un manuale operativo che fa seguito alla *Dichiarazione di Bruxelles* dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE del 2006.

<sup>17</sup> OSCE, *Background study*, cit., 10.

<sup>18</sup> G. Power, *Handbook on Parliamentary Ethics and conduct*, Gopac-Westminster foundation for democracy, 2009.

<sup>19</sup> Group of States against Corruption, *Fourth Evaluation Round*, 2012, ancora in corso nel momento di redazione di questo contributo.

con le funzioni parlamentari, alle forme di pubblicità delle dichiarazioni patrimoniali e dei redditi dei parlamentari. Proprio con riferimento agli strumenti con cui i Parlamenti prevengono fenomeni di corruzione e conflitti di interesse, il GRECO, fin dall'inizio di questo Quarto ciclo di valutazione, ha incoraggiato l'adozione di codici deontologici, i quali avrebbero la funzione non solo di disciplinare comportamenti potenzialmente esposti a rischio di corruzione, conflitti di interesse e indebite pressioni, ma anche di consentire il recupero della fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni rappresentative.

Quanto, dunque, la tendenza all'approvazione di codici di condotta per i Parlamenti sia dovuta a ragioni di emulazione tra Stati e dialogo tra sistemi giuridici o quanto, più genuinamente, sia motivata dalla effettiva e concreta necessità di simili strumenti di regolamentazione, è un quesito forse ozioso: le iniziative interparlamentari e internazionali hanno sicuramente incoraggiato gli Stati in tal senso, in particolare attraverso la creazione di una base comune di fattispecie suggerite, ma al tempo stesso l'esigenza di fornire regole chiare e circostanziate per la condotta ha fatto seguito a un effettivo e sostanziale incremento dell'attenzione della pubblica opinione.

Questo percorso comune suscita, dal punto di vista costituzionale, una doppia domanda.

In primo luogo, dal punto di vista democratico, a cosa risponde il ricorso a queste forme di autoregolamentazione? Posto che le misure di autodisciplina per la condotta dei parlamentari sono una risposta alla richiesta della pubblica opinione di un più rigido rispetto dei più alti standard di integrità, il loro è un obiettivo di maggior garanzia sul corretto e onesto comportamento dei parlamentari o un meta-obiettivo di maggior fiducia da parte dell'opinione pubblica di correttezza e onestà dei parlamentari oppure gli obiettivi sono altri o ulteriori?

In secondo luogo, dal punto di vista delle fonti del diritto, quale collocazione hanno i codici di condotta nel sistema delle fonti e quale efficacia dispiegano realmente dopo la loro entrata in vigore?

Una breve disamina comparata può fornire primi spunti di risposta a entrambe le domande.



Paese	Nome	Tipo	Efficacia
Belgio	Codice deontologico (camera e senato)	Regolamento interno	Nessun procedimento sanzionatorio
Bosnia e Herzegovina	Codice di condotta (per entrambe le camere)	Risoluzione	autoregolamentazione - controllo affidato alla commissione bicamerale per i diritti umani
Bulgaria	Regole etiche di condotta (Assemblea nazionale)	regolamento interno	autoregolamentazione - controllo affidato alla commissione sull'anticorruzione, i conflitti di interesse e l'etica parlamentare
Canada	Codice sul conflitto di interessi (entrambe le camere)	regolamento interno	autoregolamentazione <sup>2759</sup> <del>2004</del>
Estonia	Buone pratiche per il Parlamento	Risoluzione	autoregolamentazione (comissione sull'anticorruzione)
Finlandia	Istruzioni del consiglio del portavoce sulle regole di procedura	regolamento interno	Autoregolamentazione (ufficio parlamentare)
Francia	Codice di deontologia (per entrambe le camere)	Regolamento interno	Coregolamentazione (commissario dell'Assemblea nazionale per gli standard etici e ufficio dell'assemblea nazionale)

Georgia	Codice etico	Dichiarazione	Nessuno
Germania	Codice di condotta (Bundestag)	Reglamento interno	Autoregolamentazione (presidente e amministrazione del Bundestag)
Islanda	Codice di condotta (Althingi)	Risoluzione	Autoregolamentazione (Presidente della commissione e commissione consultiva ad hoc)
Irlanda	Codice di condotta (entrambe le camere)	Mozione	Autoregolamentazione (commissione sugli interessi dei membri)
Italia	Codice di condotta (Camera)	Dichiarazione	Autoregolamentazione (commissione consultiva sulla condotta dei membri)
Lettonia	Codice etico (Saeima)	regolamento interno	Autoregolamentazione (commissione per il mandato e l'etica)
Lituania	Codice di condotta	Legge	autoregolamentazione
Lussemburgo	Codice di condotta	regolamento interno	Autoregolamentazione (commissione consultiva sulla condotta dei membri)
Malta	Codice etico	Reglamento interno	Autoregolamentazione (presidente del parlamento)



Montenegro	Codice etico	risoluzione	autoregolamentazione (commissione per la prevenzione dei conflitti di interesse)	
Olanda	Integrity Section (Senato) e Regolamento sull'integrità dei membri del parlamento (Camera)	regolamento interno	nessuno	
Norvegia	Linee guida etiche	Dichiarazione	Nessuno	
Polonia	Regole etiche	Risoluzione	autoregolamentazione	
Slovenia	Codice di condotta (consiglio nazionale)	Risoluzione	Nessuno	<u>2761</u>
Svezia	Codice di condotta (Riksdag)	Dichiarazione	Autoregolamentazione	
UK	Codice di condotta (entrambe le camere)	Risoluzione	Coregolamentazione (commissione sugli standard nella vita pubblica e commissario sugli standard)	1995
USA	Codice di condotta (camera e senato)	Regolamento interno	Regolazione esterna (Ufficio dell'etica del congresso)	

Parlamento europeo	Codice di condotta	Reglamento interno	Autoregolamentazione (commissione consultiva sulla condotta dei membri)
--------------------	--------------------	--------------------	---

## 2. I Codici di condotta per i parlamentari negli Stati membri del Consiglio d'Europa e dell'OSCE

Le raccomandazioni in ambito OSCE e di Consiglio d'Europa consentono di comparare agevolmente le iniziative degli Stati aderenti alle due organizzazioni.

Prendendo quindi come punto di riferimento tali Stati, nella tabella che segue sono segnalate le diverse forme di regolazione della condotta dei parlamentari per quei Parlamenti che, al 2018, le hanno approvate<sup>20</sup>.

In sintesi, a livello OSCE, il 46% degli Stati ha approvato una forma di autoregolamentazione della condotta, e la percentuale sale al 51% a livello del Consiglio d'Europa.

Si tratta di atti approvati dal plenum dell'Assemblea o in alternativa da organi interni all'Assemblea competenti in materia di organizzazione e funzionamento dell'aula. Si distinguono, tuttavia, dalle fonti di organizzazione poiché non riguardano lo svolgimento dei lavori, ma solo la condotta dei destinatari nello svolgimento del loro mandato.

Dal punto di vista delle fonti, si tratta dunque di atti tipici ma non necessariamente dotati di forza vincolante. Anche laddove, infatti, l'atto sia regolamentare, non è detto che esista un meccanismo di *enforcement*. L'applicazione dei codici di condotta può essere affidata o a verifiche di organi interni (come in Germania, Grecia e Regno Unito) o a organismi autonomi (come l'Ombudsman per i paesi scandinavi) o non essere prevista. Il tipo di sanzione, inoltre, è estremamente variabile. In Irlanda, i parlamentari possono essere sospesi, multati o censurati; in Polonia, possono essere censurati o ammoniti; in Francia, possono essere esclusi da future candidature per un anno; in Germania, il presidente del Bundestag rende pubblica la notizia dell'accertamento della violazione, similmente a quanto avviene in Italia (dove però la decisione spetta a un apposito organismo interno); nel Parlamento europeo, si va dalla censura alla multa fino alla possibilità di privare il parlamentare di una o più cariche.

Dal punto di vista più ampiamente democratico, si può invece constatare che l'adozione di queste regole è tipica delle democrazie occidentali, e che negli ultimi anni si è diffusa in particolare tra gli Stati europei, tenendo conto sia delle maggiori pretese da parte della pubblica opinione sia della necessità di maggiore chiarezza sulle condotte lecite da parte dei rappresentanti.

<sup>20</sup> Rielaborazione tratta da European Parliament, *Parliamentary Ethics*, cit.

I contenuti, e dunque gli obiettivi, di tali codici possono essere separati in due categorie. Da un lato, vi sono le tematiche e gli scopi più pragmatici e concreti, come la disciplina del conflitto di interesse, al fine di palesare gli interessi finanziari ed economici dei parlamentari attraverso le varie tecniche di registrazione degli stessi. Naturalmente, sotto questo profilo, i codici convivono con altre fonti, come la legislazione penale sulla corruzione o la legislazione sulle immunità parlamentari. Anzi, normalmente la condotta dei parlamentari è già regolata dalla legislazione ordinaria e dai regolamenti interni, oltre che dalla Costituzione, tanto che si potrebbe sostenere che non vi sia bisogno di ulteriori fonti ridondanti. Dall'altro lato, vi sono le norme di principio di carattere generale, vale a dire la traduzione in norme scritte di principi generali come l'onestà, la probità, la correttezza, desumibili espressamente o implicitamente dalle Costituzioni, rispetto ai quali si potrebbe dubitare che abbiano una qualche efficacia cogente e non rappresentino solo petizioni di principio.

Sull'una e l'altra criticità torneremo in seguito. Per il momento, sia sufficiente dirsi che sembra di trovarsi dinanzi ad una specie peculiare di fonte normativa, assimilabile nella maggior parte dei casi, sotto il profilo procedurale, ad atti tipici, di natura al massimo regolamentare e, sotto il profilo contenutistico e sanzionatorio, a forme di autoregolamentazione deontologica. Occorre a tal proposito notare come all'incorporazione delle regole di condotta in una fonte normativa (ad esempio, un regolamento interno) non necessariamente consegue un meccanismo di *enforcement*, che è il vero terreno di prova dell'efficacia degli strumenti di autoregolamentazione.

### **3. La disciplina della condotta dei parlamentari in Italia**

Nel contesto italiano, la condotta dei parlamentari è una delle espressioni del loro *status*, e più precisamente quella che si ricollega all'art. 54 Cost., secondo comma, secondo cui «i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore».

Cosa ciò voglia dire, in concreto, non sono i regolamenti parlamentari a spiegarlo. Infatti, come detto, essi non codificano la condotta dei membri delle Camere, se non in maniera limitata. È il caso, ad esempio, della rendicontazione delle spese dei gruppi alla Camera, introdotta nel 2012 all'art. 15-ter del regolamento interno. Ciò non toglie, tuttavia, che tale condotta non sia regolata, trovando anzi disciplina altrove, in particolare nella legislazione ordinaria relativa allo status dei parlamentari.

Anzi, a partire dalla legge anticorruzione n. 190/2012 e relativi decreti legislativi, i quali hanno disciplinato le ipotesi di incandidabilità e incompatibilità, nonché rafforzato gli obblighi di trasparenza delle informazioni dei parlamentari per quanto concerne la situazione reddituale e patrimoniale, già previsti dalla legge n. 441/1982, l'obiettivo costante degli ultimi anni sembra essere quello di meglio garantire la credibilità e la correttezza degli eletti. Nello stesso anno, la legge n. 96 ha rafforzato i limiti e i vincoli delle spese elettorali e i controlli sui bilanci dei

partiti, già disciplinati con legge n. 515/1993, riducendo i rimborsi per le spese elettorali, poi abrogati con decreto legge n. 149/2013, obbligando i partiti a sottoporre i bilanci a revisione, a pubblicare questi e i contributi dei privati superiori a 5000 euro che abbiano prestato il proprio consenso alla pubblicazione. La legislatura scorsa si è invece chiusa con una riforma pendente delle situazioni di conflitto di interessi.

Ad ogni modo, negli ultimi due anni, anche il Parlamento italiano si è messo sulla scia delle predette iniziative internazionali per lo sviluppo di forme di autoregolamentazione della condotta dei propri membri<sup>21</sup>.

Nella passata legislatura, sia alla Camera che al Senato è stata proposta l'adozione di un codice di condotta<sup>22</sup>.

Al Senato, tra le modifiche al regolamento avvenute lo scorso anno vi è anche l'introduzione di un comma 2 bis all'art. 12, il quale prevede che il Consiglio di presidenza adotti «il Codice di condotta dei Senatori, che stabilisce principi e norme di condotta ai quali i Senatori devono attenersi nell'esercizio del mandato parlamentare». Il codice ancora non c'è, ma la previsione nella fonte regolamentare potrà, volendolo, consentire una maggiore capacità prescrittiva del codice, rispetto a quello - già approvato - della Camera.

La Camera è invece giunta all'approvazione finale del codice nella seduta della giunta per il regolamento del 12 aprile 2016. Si tratta di un atto interno dell'organo costituzionale, espressione di quell'autonomia tipica degli organi costituzionali da cui discende anche l'autonomia regolamentare, cristallizzata, nel caso del Parlamento italiano, dall'art. 64 Cost. Tuttavia, esso non ha natura regolamentare. La giunta della Camera ha infatti scartato, nel corso della discussione, l'ipotesi di una modifica del regolamento, per approvare invece un atto di natura «sperimentale» che non si inserisce nella fonte regolamentare, ma costituisce una delibera a parte, frutto appunto di una consapevole scelta metodologica di non voler modificare, nell'immediato, il regolamento<sup>23</sup>.

L'adozione di un atto di giunta a titolo sperimentale non costituisce una assoluta novità: un precedente era stato infatti il Protocollo sperimentale per l'istituzione e la prima applicazione dell'ufficio parlamentare di bilancio.

Tale scelta non consente di ricondurre il codice di condotta a un atto in grado di innovare il diritto nazionale vigente. A ben vedere, e adottando la concezione 'formale' di fonte del diritto, la scelta di rivestire l'atto della forma di una delibera di giunta, piuttosto che di una riforma del regolamento della Camera o anche solo

---

<sup>21</sup> Si esclude dalla categoria il codice di autoregolamentazione per la formazione delle liste per le elezioni europee, politiche e amministrative, approvato dalla commissione bicamerale di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali il 23 settembre 2014, finalizzato a evitare la candidatura di soggetti coinvolti in gravi reati. Si tratta infatti di un codice meramente volontario, quanto a adesione, e privo di sanzioni, che vieta la presentazione di candidati coinvolti in una serie di reati.

<sup>22</sup> P. Gambale, *Le proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato: verso l'adozione di un codice etico per i parlamentari?*, in 2 *Osservatorio sulle fonti*, 2015.

<sup>23</sup> Giunta per il regolamento, resoconto della seduta del 12 aprile 2016. Nelle riunioni del 21 novembre e del 19 dicembre 2019, il Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, organo, come si vedrà, istituito dal codice medesimo, ha avanzato la proposta, a cui non si è (ancora) dato seguito di modificare il regolamento della Camera al fine di inserirvi le norme del codice.

di un atto integrativo del regolamento, da questo richiamato, fa sì che non si rinvenga norma superiore che preveda o disciplini l'adozione di un codice di condotta per la Camera. Da questo punto di vista, il codice di condotta per i deputati ha più natura convenzionale, come pure emerge espressamente dai resoconti di Giunta, trattandosi della estrinsecazione di regole volontarie e spontanee.

Volendo adottare una prospettiva che non guardi alla valutazione dell'atto operante dall'ordinamento statale, ma al contenuto normativo, e quindi all'idoneità dell'atto di innovare le regole che disciplinano un determinato ambito, occorre porre attenzione al secondo aspetto, ossia al codice di condotta come contenuto.

Da questo punto di vista, esso è in gran parte ricognitivo di norme esistenti, a livello legislativo e regolamentare, ad eccezione dell'articolo che vieta l'accettazione di doni o benefici analoghi di importo uguale o superiore a 250 euro, e alla pubblicazione su internet delle dichiarazioni relative alle funzioni e alle attività imprenditoriali o professionali svolte, a prescindere da qualunque profilo di interesse per la giunta delle elezioni<sup>24</sup>. Innovativi sono anche l'art. 6, che prevede l'istituzione da parte dell'ufficio di presidenza di un comitato consultivo sulla condotta che ha il solo compito di fornire «orientamenti sull'interpretazione e l'attuazione» del codice di condotta e di istruire l'esame dei casi di violazione, e l'ultimo articolo sulle sanzioni, che prevede l'«annuncio» all'Assemblea e la pubblicità sul sito internet della Camera della mancata osservanza del codice. In definitiva, salta all'attenzione l'assenza di un meccanismo sanzionatorio, che deriva non tanto dalla mancanza di volontà di sottoporre la condotta a sanzione 'disciplinare', quanto dall'impossibilità di farlo, atteso che, per potersi prevedere sanzioni a carico dei deputati, si sarebbe dovuto modificare il regolamento e non approvare un atto di natura, al massimo, convenzionale.

D'altro canto, anche a voler esaminare l'attuazione del codice in questi quasi tre anni di vigenza, i risultati appaiono piuttosto modesti.

A tre anni ormai dall'adozione del codice, si ha traccia di una sola applicazione del regime sanzionatorio, con la pubblicazione del nome di alcuni deputati che avevano omesso di trasmettere le dichiarazioni relative agli incarichi professionali e alle attività di lavoro autonomo svolte. Nel primo anno, il comitato si è riunito tre volte, nel terzo due (mentre non si hanno dati sul secondo anno, mancando sia la notizia delle convocazioni sia un rapporto sull'attività svolta). Dalle sue attività consultive e di controllo, leggendo le convocazioni del terzo anno e il rapporto annuale del primo anno, si può constatare che esso non ha ancora affrontato le questioni della disciplina attuativa e della verifica in materia di doni,

---

<sup>24</sup> Difatti, ai sensi del regolamento della giunta delle elezioni, i deputati dovevano già dichiarare le cariche e gli uffici di ogni genere ricoperti alla data di presentazione della candidatura e quelli ricoperti in enti pubblici o privati, nonché le funzioni e le attività imprenditoriali e professionali che potessero incidere sulla ineleggibilità o incompatibilità. Il codice a queste dichiarazioni aggiunge quelle delle ulteriori e residuali attività di lavoro autonomo o impiego, a prescindere dai profili di ineleggibilità e incompatibilità.

che rappresentano una delle principali novità del codice rispetto alle regole previgenti.

Si può pertanto concludere che il codice, dal punto di vista formale, corrisponde a un atto di volontaria autoregolamentazione della Camera, assunto dall'organo interno competente per legge a disciplinare l'organizzazione dell'istituzione e il comportamento dei suoi componenti, che integra le fonti di diritto positivo che disciplinano il comportamento dei deputati. Dal punto di vista sostanziale, si può ipotizzare che esso sia stato introdotto più con l'obiettivo di salvaguardare la credibilità e mantenere la fiducia nell'operato dei rappresentanti politici che non con quello di disciplinarla in maniera innovativa. Una collocazione originale nella prospettiva del diritto (ma non in quella della deontologia) e coerente con quanto avviene anche fuori dall'Italia.

#### 4. La disciplina della condotta dei parlamentari all'estero

A livello comparato, prendendo come riferimento l'OSCE e il Consiglio d'Europa, abbiamo già constatato che circa la metà dei parlamenti ha seguito la raccomandazione di approvare regole di condotta interne, e ciò a prescindere dall'esistenza di una regolazione eteronoma della condotta dei deputati. Anzi, nella maggior parte di questi paesi la condotta dei parlamentari è già regolata dalla Costituzione e dalle leggi, civili e penali. Come nel caso dell'Italia, si potrebbe quindi sostenere «che non ci sia bisogno di un codice separato per la condotta o l'etica dei membri dei Parlamenti», e forse per questo alcuni «Parlamenti non hanno sviluppato codici di condotta o etici, preferendo fare riferimento agli standard già presenti nella legislazione vigente, incluse le fonti regolamentari di organizzazione parlamentare.»<sup>25</sup>

Analizziamo ora alcune esperienze più da vicino.

Il codice di condotta del Parlamento europeo, che ha dato spunto, per contenuto, a quello della Camera dei deputati in Italia, è stato approvato come modifica al suo regolamento ed entrato in vigore il primo gennaio 2012. Il Parlamento europeo si è dotato fin dal 1996 di regole di condotta che servissero anche a disciplinare il rapporto con i lobbisti, rinvenibili nell'art. 9 del regolamento interno in combinato con gli allegati I e IX. Tale articolo prevedeva che il Parlamento stabilisse norme di trasparenza relative agli interessi finanziari dei propri membri, allegate al regolamento. Non a caso, la giunta della Camera dei deputati italiana ha avviato la propria riflessione tenendo insieme sia la regolamentazione del *lobbying* alla Camera che il codice di condotta per i deputati, salvo poi approvare due atti separati. Una tappa successiva verso un codice vero e proprio è stata raggiunta dal Parlamento europeo nel 2011, quando ha modificato l'art. 11 del regolamento prevedendo che le norme di trasparenza siano fissate da un codice di condotta approvato a maggioranza dei membri e allegato al regolamento, e contestualmente ha approvato il testo attualmente vigente, entrato in vigore il primo gennaio 2012. Trattandosi di una modifica al regolamento e

---

<sup>25</sup> OSCE, *Background Study*, cit., 6.

guadagnando quindi la stessa forza normativa, diversamente dal codice italiano quello del Parlamento europeo può contare sul medesimo apparato sanzionatorio previsto per la violazione delle norme, appunto, del regolamento. Difatti, a Bruxelles la violazione degli obblighi previsti dal codice, una volta accertata dal presidente del Parlamento e previo parere del comitato consultivo sulla condotta dei deputati, comporta una responsabilità che può dirsi non solo disciplinare, ma anche politica: si passa infatti dal richiamo verbale alla sospensione dalle attività parlamentari per massimo dieci giorni, fino alla perdita del ruolo di relatore o di altre cariche elettive interne. Si tratta di sanzioni previste per la violazione del regolamento e rese possibili, dal punto di vista delle fonti, dal richiamo fatto dal regolamento stesso alla possibilità di applicare tali sanzioni in caso di violazione del codice.

Passando invece agli ordinamenti nazionali, uno dei primi che si è dotato di norme interne di condotta per le assemblee legislative è stato il Regno Unito.

L'origine dei codici di condotta della Camera dei Comuni prima e della Camera dei Lord poi possono ritrovarsi nelle proposte del primo rapporto della *Committee on Standards in Public Life* (nota come Commissione Nolan, dal nome del suo presidente) del 1995. Il codice si applica a tutti i deputati, compresi quelli che ricoprono cariche ministeriali, benché in questo caso vi sia anche un apposito codice ministeriale, che viene preferito come parametro di riferimento nel caso di cattiva condotta del ministro. Con riguardo ai procedimenti di controllo, la VII sezione affida alla Camera dei comuni, alla *Committee on Standards and Privileges* e al *Parliamentary Commissioner for Standards* il compito di vigilare sull'applicazione del codice. In particolare, il *Commissioner*, nominato e revocabile con risoluzione della Camera dei comuni, ha il dovere di esprimere pareri sull'interpretazione del codice e di notificare alla commissione l'accertamento di una sua violazione. La commissione, composta in maniera proporzionale rispetto ai gruppi parlamentari, non ha un vero e proprio potere sanzionatorio, ma può solo pubblicare rapporti, prendere in considerazione i reclami del commissario riguardanti violazioni del codice da parte dei deputati, nonché trasmettere alla Camera le raccomandazioni per le modifiche che ritenga necessarie e imporre la produzione di documenti o la presentazione del parlamentare dinanzi ad essa. La possibilità di irrogare sanzioni resta pertanto affidata alla Camera, sebbene su raccomandazione della commissione stessa. L'adozione di un codice di condotta per la Camera dei Lord è invece più recente. Benché siano coeve le proposte e le istituzioni dei procedimenti di controllo e registrazione degli interessi, risalenti in entrambi i casi alla metà degli anni '70, solo il rapporto della *Committee on Standards in Public Life* del 2000 raccomanda l'adozione di un breve codice di condotta per i membri della Camera dei Lord. Un primo codice, adottato il 2 luglio 2001, è entrato in vigore soltanto il 31 marzo 2002. Il codice attualmente in vigore è stato approvato il 30 novembre 2009 e modificato nel 2010 e nel 2014. Quanto ad efficacia, competente è la sottocommissione per gli interessi dei lord, con possibilità di riesame del caso da parte della *Committee for privileges*. Anche qui, le conclusioni vengono rimesse alla libera valutazione della Camera.



Nella Federazione canadese, la Camera dei comuni ha approvato nell'aprile 2004 un codice per la disciplina dei conflitti di interesse, che appare in appendice ai suoi regolamenti. Poteri istruttori e funzioni di tenuta del registro degli interessi sono affidati ad un apposito commissario, istituito con un emendamento del marzo 2004 al *Parliament of Canadian Act*. Una simile struttura è prevista anche in Senato, dove vige il *Conflict of Interest Code* del 2005.

Negli Stati Uniti le regole di condotta sono inserite nelle *rules* del Senato e vanno dalla XXXIV alla XLIII. Sulla base di queste e delle leggi collegate, la *Senate Select Committee on Ethics* ha elaborato il documento *Overview the Senate Code of Conduct and Related Laws* e il corposo *Senate Ethics Manual*. Alla Camera dei rappresentanti, invece, la *House Committee on Ethics* è competente a verificare il rispetto delle regole e delle norme che disciplinano la condotta dei deputati nello svolgimento delle loro funzioni, prendendo come parametro di giudizio il codice di condotta costituente la XXIII *rule* delle *House of Representative Rules*. Le regole, dunque, hanno anche in questo caso la veste di fonti regolamentari.

Oltralpe, è la stessa fonte legislativa a disporre che le presidenze delle assemblee legislative, sentito l'organo incaricato della deontologia parlamentare, determinano le regole in materia di prevenzione e trattamento dei conflitti di interesse (Legge n. 2013-907 del 11 ottobre 2013). Se per il Senato esse sono state previste nella *Instruction générale du Bureau*, vale a dire nel regolamento dell'Ufficio di presidenza, e attuate da un «manuale» di istruzione sulla deontologia dei senatori su cui vigila un apposito comitato di deontologia parlamentare, l'Assemblea nazionale ha modificato nel 2014 il capitolo XIII del regolamento interno, rinominato appositamente «Disciplina, immunità e deontologia». Le sanzioni sono costituite da forme di pubblicazione delle violazioni accertate, dal richiamo e dalla censura, con possibilità di esclusione temporanea anche dell'indennità parlamentare.

Anche in Germania il codice di condotta è un allegato al regolamento del solo Bundestag, di cui forma parte integrante in virtù del rinvio dell'art. 18 dello stesso. Il presidente del Bundestag ha poteri sanzionatori, una volta accertata la violazione degli obblighi attraverso un procedimento in cui è garantita anche la partecipazione dei gruppi politici. La sanzione propria è il richiamo, salvo altre pene, compresa la decurtazione dell'indennità, laddove previste dalla legge.

## **5. Il ruolo dei codici di condotta per i parlamentari come elemento di raccordo tra Parlamento e società civile**

Dal punto di vista normativo, i codici in esame a poco servirebbero se non fossero dotati di meccanismi di controllo e sanzione. E così, spesso, rischia di essere.

Peraltro, anche laddove presente, non è detto che la previsione di procedure sanzionatorie sia sufficiente a rendere i codici di condotta efficaci. Anche se questa è la parte più delicata di ogni forma di autoregolamentazione, poiché è soprattutto la corretta allocazione delle competenze sanzionatorie che determina la differenza tra un codice etico che si risolve in dichiarazioni di principio ed un codice di

condotta che abbia un reale valore prescrittivo, tuttavia resterebbe comunque il pericolo di una politicizzazione dei procedimenti sanzionatori, sia che vengano affidati ad un apposito organo interno, sia che restino di competenza dell'Assemblea, con il conseguente maggiore pericolo di un nulla di fatto di tali procedimenti, data la difficoltà di divenire giudici dei propri colleghi. Lo scandalo delle spese del Parlamento del Regno Unito nel 2009 ha portato non a caso all'adozione di una legge specifica, nonostante fosse già presente un codice di condotta, che ha istituito un'autorità indipendente incaricata di indagare sulle violazioni del codice di condotta già esistente, a riprova del fatto che la verifica interna della violazione di una norma è, dal punto di vista strettamente sanzionatorio, debole.

D'altro canto, meccanismi sanzionatori di tipo reputazionale si rivelano efficaci purché riguardino settori e ambiti aperti, cosicché l'osservatore esterno, dinanzi al quale si snoda la sanzione reputazionale, possa attivare comportamenti conseguenti la sanzione applicata e possa «esercitare l'opzione exit, interrompendo gli scambi e punendo così la parte inadempiente»<sup>26</sup>. Il parlamentare che viene ripreso o censurato per violazione di un codice di condotta è esposto, sì, al giudizio dell'elettore, che potrebbe «esercitare l'opzione exit» nel non rinnovargli la fiducia al momento del voto, ma è evidente che una tale consequenzialità è più teorica che effettiva. Essa dipende, infatti, dal sistema elettorale, dal modo di formazione delle liste, ma anche da una perfetta informazione, dalla gravità e dall'eco dell'eventuale condotta, nonché dall'intervallo di tempo che trascorre tra la condotta censurata e il voto. Variabili, queste, tutt'altro che di poco conto nel calare la prospettiva ideale in quella reale.

Un po' come nel caso dei codici deontologici delle libere professioni. Anche in questo caso, come già detto, si tratta di fonti di autoregolamentazione espressione di autodichia della 'comunità di appartenenza' e quindi in grado di generare una risposta interna e tipica di tale 'comunità'. Ma che tipo di risposta è, alla luce delle criticità qui sommariamente esposte? Quale può essere la loro peculiare funzione, al di là della dichiarata motivazione di imporre uno standard minimo di condotta, dal momento che la maggior parte delle condotte è già codificata e che i meccanismi di verifica e sanzione sembrano piuttosto deboli?

Si potrebbe sostenere che il codice di condotta abbia una funzione integrativa ed esplicativa delle fattispecie più generali, anche a beneficio di chiarezza degli stessi destinatari. Indubbiamente, «un insieme preciso di regole etiche [...] consente di definire un chiaro contesto di azione all'interno del quale i parlamentari possono portare avanti i loro impegni, rafforzandone la credibilità politica e quindi le opportunità di rielezione»<sup>27</sup>. Si può anche sostenere che, per quanto in maniera integrativa e talora ripetitiva di fattispecie già disciplinate, i codici rappresentano un ulteriore, compatto strumento di controllo pubblico. Ma

---

<sup>26</sup> B. Bortolotti, D. Siniscalco, *Le forme private di regolazione*, in G. De Caprariis, G. Vespertini (a cura di), *L'Italia da semplificare, II: Le regole e le procedure*, Bologna, 1998.

<sup>27</sup> European Centre for Parliamentary Research and Development, *Parliamentary Codes of Conduct in Europe: An Overview*, 2001, 8.

né il primo, né il secondo obiettivo giustificano la debole considerazione ivi riservata a efficaci ed effettivi meccanismi sanzionatori.

Allora, con una punta di cinismo, si potrebbe ritenere che tali codici di condotta costituiscano retaggio dei privilegi parlamentari, utili a proteggere l'indipendenza dagli altri poteri, in special modo da quello giudiziario, nonché dall'opinione pubblica e dai processi mediatici ormai consueti nelle nostre democrazie. La costruzione di un meccanismo di verifica e sanzione interno alla 'comunità' erigerebbe una cinta di protezione per i membri della 'categoria', specie laddove i profili sanzionatori siano inconsistenti. Tuttavia, non bisogna sottovalutare il fatto che ogni nuovo meccanismo di controllo, per quanto imperfetto, rappresenta comunque un modo di esporsi ad un nuovo giudizio, che sia quello generico dell'opinione pubblica o quello specifico di un organo di garanzia. Per proteggere lo status di membro delle assemblee rappresentative sarebbe dunque stato meglio non far nulla, anziché auto-regolare in maniera volontaristica (cioè senza obbligo costituzionale o di legge) la condotta dei parlamentari per ciò che non è già disciplinato dal diritto civile e penale.

Sorge quindi il dubbio che l'ambito di operatività di queste forme di autoregolazione dell'etica parlamentare appartenga più alla politica che al diritto, o meglio che la fissazione di standard e meccanismi di condotta colleghi le istituzioni democratiche al tentativo di individuare e recuperare una cultura politica democratica diffusa.

Sembra in altri termini plausibile ritenere, come già anticipato, che il vero obiettivo dell'adozione di un codice di condotta sia quello di generare o, meglio, rinnovare la fiducia dell'elettorato in un (lungo e chissà se recuperabile) momento di crisi della rappresentanza delle istituzioni politiche. L'opinione non deriva soltanto da un ragionamento per esclusione dei possibili effetti dei codici di condotta, ma si basa anche su un'interpretazione testuale degli stessi. L'art. 1 del codice della Camera dei comuni, ad esempio, non si ferma a dichiarare che lo scopo del codice è assistere i parlamentari nello svolgimento dei loro doveri o fornire loro una guida sui comportamenti corretti, ma prosegue stabilendo che tra gli obiettivi vi è anche quello di «assicurare la fiducia dell'opinione pubblica sul modo in cui i membri della Camera svolgono i loro doveri istituzionali». D'altro canto, come si è già segnalato, l'OSCE e il gruppo GRECO non hanno mai fatto mistero che uno dei principali risultati dell'autoregolamentazione della condotta dei deputati è quello di rafforzare la fiducia con l'elettorato, attraverso la fissazione di alti standard etici sui quali rispecchiare il comportamento di chi dovrebbe rappresentare un punto di riferimento per l'opinione pubblica. Da questo punto di vista, l'assenza di un meccanismo sanzionatorio non è determinante, poiché la forza dei codici di condotta deriverebbe «semplicemente dalla loro esistenza».<sup>28</sup> Attraverso l'approvazione di simili regole di deontologia, i Parlamenti intendono dare un chiaro e simbolico segnale di affidabilità all'opinione pubblica, specie nei periodi in cui la disillusione nei confronti della classe politica è alta.

---

<sup>28</sup> European Parliament, *Parliamentary Ethics*, cit., 18.

Ma vi è di più. Il mutamento delle forme di ‘controllo’ dell’opinione pubblica, che non si limitano più al voto elettorale, ma che proseguono nel corso della legislatura grazie agli strumenti di informazione (sondaggi, scambio immediato di informazioni e notizie, strumenti di e-democracy) fanno sì che la classe politica al potere possa essere costantemente sottoposta al giudizio degli elettori. Ancor più rispetto al passato, nelle democrazie contemporanee è allora fondamentale l’obiettivo strategico di comunicare fiducia e al tempo stesso di mettere al riparo il parlamentare da giudizi sommari di un’opinione pubblica la cui velocità di informazione non è correlata alla qualità della stessa. Se in passato bastava il momento del voto a legittimare sia i rappresentanti eletti sia l’indirizzo politico, oggi è sempre più avvertito il bisogno di rinnovare continuamente la legittimazione politica conseguita con il voto. Convincere i governati della ‘bontà’ dell’operato politico, mantenerli dalla propria parte diventano esigenze avvertite non soltanto durante la campagna elettorale, ma anche durante il mandato. L’adozione dei codici di condotta può forse contribuire a soddisfare tali esigenze.

Se ricorrere ai codici di condotta per convincere gli elettori circa il rispetto delle regole deontologiche sia uno scudo a protezione degli eletti o viceversa uno strumento per giudicarli, non dipenderà dalla presenza di tali atti, ma dall’uso (a protezione o a sanzione) che se ne farà. Come sempre, le regole scritte vivono e si saggiano nelle azioni e interpretazioni di chi le deve rispettare e far rispettare.

