

# Cultura giuridica e diritto vivente

Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza  
Università di Urbino Carlo Bo

## Materiali



### CRONACA DAL CONVEGNO: ‘VERSO UN CODICE DI CONDOTTA PER I PARLAMENTARI. LE ESPERIENZE INTERNAZIONALI A CONFRONTO’.

SEMINARIO PARLAMENTARE, CAMERA DEI DEPUTATI, 4 GIUGNO 2015.

Ilaria Del Vecchio e Luca Di Majo

[Chronicle from conference: ‘Towards a code of conduct for members of Parliament. An overview on international experience’. Parliamentary seminar, Camera dei deputati, 4<sup>th</sup> of June 2015] This paper summarizes reports presented during the international meeting on parliamentary code of conduct, held at the Italian Parliament on the 4<sup>th</sup> of June 2015.

Key Words :

Code of conduct, GRECO, Parliament, European Union, Council of Europe.

Vol. 2 (2015)





## Cronaca dal convegno: ‘Verso un codice di condotta per i parlamentari. Le esperienze internazionali a confronto’. Seminario parlamentare, Camera dei Deputati, 4 giugno 2015.

Ilaria Del Vecchio e Luca Di Majo\*

L'incontro di studi organizzato dalla Camera dei deputati in collaborazione con il Consiglio d'Europa ha inteso, attraverso il confronto di varie esperienze europee ed internazionali, far emergere la necessità di adottare un codice di condotta per contrastare le attività di corruzione. Non a caso, il contrasto alla corruzione rappresenta una delle priorità dell'Unione europea, tanto da essere stata oggetto nel recente passato di una particolare attenzione da parte dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, tradottasi nel corso degli anni in una disciplina articolata contenuta nelle risoluzioni n. 1214(2000), n. 1492(2006), n. 1703(2010), n. 1903(2012), n. 1943(2013) e nelle raccomandazioni n. 1516(2001), n. 1896(2010), n. 2019(2013). Non va poi dimenticata la “Piattaforma dell'Assemblea CdE sull'anti-corruzione” finalizzata ad una condivisione di dati, studi e ricerche che i Paesi membri UE e non, possono mettere a disposizione al fine di promuovere la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni e di contrastare fenomeni di corruzione.

Inoltre, a partire dal 1999, è stato istituito presso il Consiglio d'Europa il GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione) di cui fanno parte 49 Stati e che ha lo scopo di migliorare le capacità di contrasto alla corruzione. Nell'ambito della sua competenza il GRECO svolge cicli di valutazione volti a verificare l'adesione agli standard di prevenzione e lotta alla corruzione adottati dal Consiglio d'Europa da parte degli Stati.

Con il quarto ciclo di valutazione (iniziato nel 2012) il GRECO ha avviato un esame della prevenzione della corruzione dei parlamentari, dei giudici e dei procuratori. L'Italia non è ancora stata oggetto dell'esame (che probabilmente avverrà nel 2016), ma dall'esame dei rapporti finora adottati dal GRECO, e come rilevato dal Servizio

---

\*La dott.ssa Ilaria Del Vecchio è dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università di Roma Tre (ilaria.delvecchio@uniroma3.it). L'avv. Luca Di Majo è dottore di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università di Bologna “Alma mater studiorum” e Cultore della materia in Diritto costituzionale e Giustizia costituzionale nell'Università di Urbino Carlo Bo (luca.dimajo2@unibo.it).

Rapporti Internazionali della Camera dei deputati (Camera dei deputati XVII legislatura, *Documentazione e ricerche n. 175/2015*, 34), il Gruppo ha spesso evidenziato l'opportunità che le istituzioni parlamentari dei paesi membri si dotino di codici deontologici indirizzati ai rappresentanti della nazione.

Di seguito si offre una panoramica degli interventi svoltisi durante l'incontro moderato dal giornalista Antonio Polito, editorialista del Corriere della Sera e direttore del Corriere del Mezzogiorno.

1) La Presidente Boldrini ha introdotto i lavori ricordando che la funzione parlamentare è anzitutto soggetta alle disposizioni costituzionali ed in particolare dagli artt. 54 e 67 della Cost. che prescrivono di adempiere alle funzioni pubbliche con disciplina, onore e senza vincolo di mandato. Ha poi sottolineato come negli Stati che prevedono un finanziamento pubblico dei partiti minimo o inesistente, quali ad esempio l'Italia dopo il d.l. 149/2013, sia ancor più sentita l'esigenza di dotarsi di codici di condotta che scongiurino l'inquinamento della politica attraverso l'interferenza di interessi privati (il dato comparato, infatti, dimostra che i paesi dove non è previsto il finanziamento pubblico ai partiti sono per la maggior parte dotati di un codice di condotta).

2) Anne Brasseur, Presidente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha svolto il secondo intervento introduttivo facendo presente che già a partire dal 2000 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa si è dotata di un codice di condotta. Ha, poi, richiamato l'istituzione, nel 1999, del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), una piattaforma che, attraverso la condivisione di dati e informazioni, promuove attività di contrasto nei confronti del fenomeno della corruzione. Il gruppo di Stati si è insediato in seno al Consiglio d'Europa, segno della straordinaria continuità e costanza che in ambito europeo riserva al tema oggetto del convegno. Il progetto GRECO include procedure consolidate, identificate come cicli di valutazione per l'adozione dei codici di condotta parlamentare che si basano sulla verifica, in ogni stato membro, della presenza di conflitti di interesse, regole deontologiche e principi etici, pubblicità relative alla dichiarazione degli stati patrimoniali e dei redditi dei parlamentari. Giunto al quarto ciclo di valutazione, il rapporto del GRECO mostra da un lato passi avanti notevoli nella politica di lotta e prevenzione alla corruzione di parlamentari e giudici, dall'altro indica le strade da seguire per quei paesi ancora manchevoli di principi e regole. La Presidente ha, infine, sollecitato gli Stati ad attuare una politica di contrasto efficace della corruzione perché la stessa si combatte *in primis* all'interno dei confini nazionali.

3) Il Dott. Marcin Walecki, Capo del Dipartimento sulla Democratizzazione (OCSE/ODIHR) ha ulteriormente richiamato la relazione del GRECO, sottolineando – come già sostenuto in precedenza – che ci sono ancora numerosi Stati che non hanno adottato un codice etico. Invero, l'adozione del codice non è sufficiente, da sola, a contrastare il fenomeno di corruzione che ha ripercussioni sulla qualità della democrazia: riprova ne è l'esaurimento del credito sociale che i cittadini ripongono nei confronti dei parlamenti e dei partiti politici (diminuito vertiginosamente negli ultimi anni). Le ragioni che devono spingere all'adozione del codice etico non sono solamente basate sull'esigenza di maggiore "moralità" ma anche sulla costruzione di una più solida legittimazione parlamentare. Le raccomandazioni del GRECO, ha affermato Walecki, si orientano anche verso l'adozione di una normazione sul conflitto di interessi. Tale disciplina può esplicarsi in due diversi approcci: in un divieto *tout court* di svolgere attività in conflitto con il mandato politico, ovvero nel permettere parzialmente alcune attività pur confliggenti purché ne venga fatta una dichiarazione pubblica. Inoltre le

raccomandazioni incentivano la pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali dei parlamentari ed una più ampia trasparenza. Il Dott. Walecki ha poi analizzato diverse modalità di *enforcement* delle normative appena richiamate. Si può, infatti, prevedere che le denunce di violazione del codice arrivino solo dai parlamentari o si può estendere la facoltà anche ai singoli cittadini. Anche il procedimento sanzionatorio, come schematizzato dall'oratore, può essere di vario tipo:

- autoregolazione (procedimento interamente rimesso al Parlamento)
- cooregolazione (procedimento diviso tra parlamento e un'autorità esterna)
- regolazione esterna (procedimento totalmente rimesso ad una autorità esterna come ad es. USA).

Il Dott. Walecki si è poi espresso sui limiti che deve avere il codice etico: se la regola vorrebbe che il codice etico non debba entrare nella vita privata del parlamentare, si devono tuttavia ammettere delle eccezioni nei casi in cui i comportamenti e gli atti privati incidano sull'immagine pubblica. Le conclusioni del Capo del Dipartimento di Democraticizzazione OCSE si sono incentrate sul valore ruolo che possono svolgere i codici etici, quali fondamento di valori comuni, e sull'auspicabilità che gli stessi siano il frutto di un ampio consenso e dunque non siano imposti dalla sola maggioranza.

4) Il Prof. Ferdinand Melin – Soucramanien, Deontologo dell'Assemblea Nazionale francese e Professore di Diritto Pubblico all'Université Bordeaux IV, ha illustrato la figura del deontologo, ruolo da lui rivestito dal 2014, che è stato istituito all'Assemblea nazionale, con una delibera dell'Ufficio di Presidenza del 6 aprile 2011. Personalità indipendente dai poteri pubblici. Il deontologo è eletto dai 3/5 dell'Ufficio di Presidenza su proposta del suo Presidente previo accordo con almeno un presidente di un gruppo di opposizione; la sua istituzione è stata frutto della raccomandazione del GRECO di dotarsi di organi preposti al controllo dell'etica dei parlamentari. La funzione svolta da questo organo si sostanzia nella consulenza ai parlamentari principalmente in materia di conflitto di interessi, di doni che superano il valore di € 150 e di spese di viaggio. Il deontologo, inoltre, svolge una intensa attività di controllo sul rispetto dei principi stabiliti nel codice di condotta e diffonde annualmente un rapporto delle attività espletate, formulando eventualmente proposte finalizzate al rispetto delle disposizioni ivi contenute. Il Senato francese, diversamente dall'Assemblea, ha istituito un Comitato composto di senatori. In Francia, inoltre, è presente l'Autorità di Trasparenza della vita pubblica, assimilabile all'ANAC italiana, che raccoglie e rende disponibili tutte le notizie relative al reddito dei parlamentari e dei membri del governo, le dichiarazioni di interessi degli stessi e svolge un ruolo sanzionatorio.

4) Il Dott. Norman Eisen, Visiting fellow al Brookings Institute ed ex Special Counsel for Ethics and Government Reform del Presidente Obama, ha raccontato l'esperienza personale vissuta ai tempi della redazione del codice etico della Casa Bianca; ha sottolineato il successo nell'applicazione pratica dei codici etici della Camera dei rappresentanti e della Casa Bianca ed ha individuato quattro fili rossi che rappresentano il contenuto del codice: 1. disciplina del conflitto di interesse; 2. disciplina e limiti dei doni ai parlamentari da parte dei lobbisti; 3. regolamentazione e controllo dei contratti di lavoro esterni dei parlamentari (prima, durante e dopo il mandato); 4. regolazione nell'uso delle risorse parlamentari. Tra il 1997 e il 2004, ha illustrato Eisen, si era diffusa la prassi tra i partiti di non presentare denunce alla Commissione etica della Camera; tale tregua era motivata non dall'assenza di violazioni del codice ma piuttosto dal tacito accordo tra le parti. Nel 2008 questa prassi è venuta meno grazie all'istituzione dell'OCE (Office of Congressional Ethics), un organismo autonomo e indipendente che esamina

tutte le denunce, anche quelle anonime. I procedimenti all'interno dell'OCE sono completamente trasparenti e conoscibili e l'ultima decisione spetta in ogni caso alla Camera. Per quanto riguarda la trasparenza all'interno della Casa Bianca il Dott. Eisen, durante la sua collaborazione col Presidente Obama, ha promosso la pubblicazione online di tutti i dati finanziari riguardanti gli organi apicali della Casa Bianca e la registrazione e pubblicazione *on line* dei nominativi di tutti i visitatori esterni, delle persone con cui hanno interloquito e del tema della conversazione.

5) Il Dott. Raffaele Cantone, Presidente dell'Autorità nazionale anti corruzione (ANAC), ha sostenuto l'esigenza di avviare un'attività di prevenzione nella lotta alla corruzione in quanto la normativa interna (legge Severino in particolare) ha rappresentato e rappresenta già un passo in avanti circa l'attività di repressione, ma necessita di ulteriori miglioramenti sul piano della prevenzione. Inoltre, ha evidenziato una distonia tra la disciplina degli effetti delle sentenze di condanna penale nei confronti dei parlamentari e degli amministratori degli enti locali: mentre nel primo caso la decadenza del parlamentare non può prescindere da una sentenza passata in giudicato, nel secondo è sufficiente una pronuncia di primo grado per far scattare la sospensione dall'esercizio delle funzioni pubbliche degli amministratori locali (e l'eventuale decadenza una volta formatosi il giudicato). Come affermato dal Presidente, bisogna certamente tenere in debito conto il rischio di incentivazione dell'antipolitica che l'estensione ai parlamentari della disciplina prevista per gli amministratori locali potrebbe comportare; ciò, però, non deve ostacolare una più efficace normativa di contrasto alla corruzione anche a livello nazionale. In questo senso vanno le proposte, definite dal Presidente come "coraggiose", di riforma del regolamento della Camera. Ha, infine aggiunto che anche il d.lgs. 33/2013 andrebbe migliorato in alcuni punti, sebbene l'impianto complessivo sia più che apprezzabile.

5) Hanno concluso i lavori Vittorio Alvino, Presidente di *Openpolis* e l'On. Michele Nicoletti, Presidente della delegazione italiana all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e relatore sul tema "Lobbying e corruzione" nel convegno internazionale svoltosi a Belgrado il 2 dicembre 2013, "Mechanism available to National Parliaments to counter corruption": il primo ha illustrato alcuni dati relativi all'attività parlamentare ed ha sollecitato l'adozione di *open data* nella pubblicazione di atti e resoconti delle attività, soprattutto relativamente ai lavori in Commissione; il secondo, peraltro firmatario della proposta di modifica del regolamento della Camera dei deputati che prevede l'adozione di un codice di condotta (di cui allegato, assieme alla proposta di modifica presentata dall'On. Binetti), ha sottolineato l'esigenza, non più procrastinabile di giungere all'adozione di un codice che restituisca dignità alla funzione politica.

# Cultura giuridica e diritto vivente

---

## Direttivo

Direzione scientifica

Direttore: Lanfranco Ferroni

Co-direttori: Giuseppe Giliberti, Luigi Mari, Lucio Monaco.

Direttore responsabile

Valerio Varesi

## Consiglio scientifico

Luigi Alfieri, Franco Angeloni, Andrea Azzaro, Antonio Blanc Altemir, Alessandro Bondi, Licia Califano, Maria Aránzazu Calzada Gonzáles, Piera Campanella, Antonio Cantaro, Maria Grazia Coppetta, Francesco Paolo Casavola, Lucio De Giovanni, Laura Di Bona, Carla Faralli, Fatima Farina, Vincenzo Ferrari, Andrea Giussani, Matteo Gnes, Guido Guidi, Realino Marra, Guido Maggioni, Paolo Morozzo Della Rocca, Paolo Pascucci, Paolo Polidori, Eduardo Rozo Acuña, Elisabetta Righini, Thomas Tassani, Patrick Vlacic, Umberto Vincenti.

## Coordinamento editoriale

Marina Frunzio, M. Paola Mittica.

[redazioneculturagiuridica@uniurb.it](mailto:redazioneculturagiuridica@uniurb.it)

## Redazione

Luciano Angelini, Chiara Lazzari, Enrico Moroni, Massimo Rubechi.

## Collaborano con *Cultura giuridica e diritto vivente*

Giovanni Adezati, Athanasia Andriopoulou, Cecilia Ascani, Chiara Battaglini, Alice Biagiotti, Chiara Bigotti, Roberta Bonini, Alberto Clini, Darjn Costa, Marica De Angelis, Giacomo De Cristofaro, Elisa De Mattia, Luca Di Majo, Alberto Fabbri, Francesca Ferroni, Valentina Fiorillo, Chiara Gabrielli, Federico Losurdo, Matteo Marchini, Marilisa Mazza, Maria Morello, Massimiliano Orazi, Natalia Paci, Valeria Pierfelici, Ilaria Pretelli, Edoardo A. Rossi, Francesca Stradini, Desirée Teobaldelli, Matteo Timiani, Giulio Vanacore.

---

*Cultura giuridica e diritto vivente* è espressione del Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università di Urbino. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. **ISSN 2384-8901**



Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

---