



30 DICEMBRE 2020

La deontologia nell'esperienza costituzionale italiana

di Giuliaserena Stegher

Dottore di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza - Università di Roma

La deontologia nell'esperienza costituzionale italiana*

di **Giuliaserena Stegher**

Dottore di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Il presente lavoro affronta l'importanza della deontologia come argine alla crisi della rappresentanza e alla delegittimazione della classe politica. Negli ultimi anni, proprio la deontologia è stata applicata anche alla sfera politica tanto che la Camera dei deputati, nel 2016, ha approvato un codice di condotta. È da chiedersi perciò se la deontologia politica possa apparire come uno dei rimedi possibili tanto del conflitto di interessi, quanto della crisi della rappresentanza.

Abstract [En]: This work deals with the importance of ethics as a bulwark to the crisis of representation and the delegitimization of the political class. In the last years, deontology has also been applied to the political sphere, in fact, in 2016 the Chamber of Deputies approved a code of conduct. So, political ethics can appear as one of the possible remedies both of the conflict of interests and the crisis of representation?

Sommario: 1. La deontologia: considerazioni introduttive. 2. La deontologia politica e le sue applicazioni: ricognizione dei destinatari. 3. Gli altri destinatari. 4. L'influenza delle raccomandazioni formulate dal gruppo di Stati contro la corruzione (Greco) nell'adozione di regole deontologiche. 5. Il frazionamento di competenze degli organi deputati al controllo. 6. Gli obblighi dichiarativi spettanti ai rappresentanti politici: il caso dei parlamentari e dei membri del governo. 7. Il conflitto di interessi. 8. Il necessario bilanciamento tra diritto alla trasparenza e diritto alla riservatezza. 9. L'apparato sanzionatorio. 10. Considerazioni di sintesi.

1. La deontologia e l'etica: considerazioni introduttive

La deontologia è quel complesso di regole etiche attraverso cui il sistema cerca di assicurare l'esercizio di una specifica professione. O ancora, l'insieme dei doveri cui devono attenersi i membri afferenti ad alcune categorie, introdotti al fine di regolare l'esercizio dell'attività da questi svolta. È una disciplina mutuata da altri ordinamenti e applicata all'ambito politico in un momento successivo rispetto a quello degli ordini professionali (*in primis* a quelli medico e legale),

Pertanto, tale dizione, coniata da Jeremy Bentham (1834)¹, abbraccia l'insieme di principi e doveri etici codificati in regole e percepiti come vincolanti dai soggetti cui tali regole si applicano.

* Articolo sottoposto a referaggio. Testo ampliato della relazione presentata al Forum su La deontologia politica, organizzato dal *Forum International sur la Constitution et les institutions politiques* e svoltosi a Lille il 21 e 23 giugno 2019 sotto la direzione del Prof. Jean-Philippe Derosier. La relazione, avente ad oggetto la deontologia politica, è stata redatta sulla base di un questionario preventivamente diffuso tra i relatori. I quesiti, elaborati sulla base dell'ottica francese e declinati in chiave comparatistica, sono stati orientanti alla definizione del perimetro, all'individuazione del preciso significato e dei destinatari, nonché all'individuazione delle fonti, consentendo di valutarne l'applicazione, sia in termini di prevenzione che di repressione.

¹ Bentham J., *Deontology or the Science of Morality*, 1834.

In questa sede, l'obiettivo è quello di rivolgere particolare attenzione all'ambito politico. È comunque da sottolineare che la deontologia non ha – perlomeno in via generale – definizioni univoche cui far riferimento, giacché applicabile a diversi settori e professioni. S'intende perciò l'insieme di norme comportamentali codificate, attraverso cui è possibile regolare la condotta di coloro che appartengono a una determinata categoria, con un eventuale potere sanzionatorio nei confronti degli affiliati.

Si è assistito infatti negli ultimi anni a una proliferazione di codici deontologici, che cercano di proiettare in una dimensione etica, morale e giuridica i comportamenti dei soggetti di specifiche formazioni sociali. In questo senso si comprende come deontologia e diritto siano in relazione e rappresentino due elementi che si influenzano vicendevolmente.

L'obiettivo principale è, dunque, quello di ridurre al minimo, se non addirittura evitare, i casi in cui i titolari di cariche pubbliche abbiano un interesse privato che finisca col prevalere sugli interessi pubblici della collettività, di cui invece dovrebbero farsi portatori. Qualora questa ipotesi dovesse manifestarsi, si determinerebbe un'alterazione del rapporto politico tra rappresentanti e rappresentati. Difatti, nel momento in cui l'interesse privato prevale su quello pubblico, il soggetto che ha posto in essere tale situazione ha compromesso i suoi doveri e si è sottratto alle sue responsabilità.

Coloro che sono chiamati all'esercizio di funzioni pubbliche dovrebbero perciò agire nell'esclusivo interesse della collettività, anche se sussiste una differenza di intendimenti tra soggetti che sono chiamati a svolgere funzioni in maniera neutrale e quelli che invece svolgono un mandato politico. Difatti, i primi hanno un margine di manovra minore perché devono necessariamente attenersi a concezioni oggettive e perché la loro funzione è riconducibile a organi caratterizzati da imparzialità e terzietà. I secondi hanno a disposizione un margine di manovra maggiore, tanto in ragione di un principio di discrezionalità, quanto delle rispettive concezioni politiche che guidano le loro azioni, anche se spesso oggetto di fraintendimenti e eventuali condizionamenti esterni.²

² Tra gli organi chiamati a svolgere funzioni neutrali si ravvisano quelli giurisdizionali, la Corte Costituzionale e le Autorità amministrative indipendenti. Mentre tra quelli che non possono essere ascrivibili vanno ovviamente annoverati gli organi che partecipano alla determinazione dell'indirizzo politico. In realtà, nel caso italiano, dubbi interpretativi sono stati sollevati con riguardo tanto alle pubbliche amministrazioni, cioè le strutture deputate a dare esecuzione alle decisioni e alle norme e che non sono caratterizzate da terzietà; quanto al Capo dello Stato, il cui ruolo è ancora oggetto di interpretazioni non univoche. Proprio in tal senso gli avvenimenti sottesi alla formazione del primo governo Conte (I) hanno ridestato il dibattito, mai del tutto sopito. V. Sandulli A.M., Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione, in Studi in onore di Antonio Segni, Milano, 1967, IV. Sulla formazione del governo Conte I, si veda *ex multis* i contributi usciti sulla rivista Quaderni costituzionali, Fascicolo 3, settembre 2018, nonché Morrone A., Governo di cambiamento, in Federalismi, n. 12, del 6 giugno 2018. Sia altresì consentito il rinvio a Mandato M. Stegher G., Prerogative presidenziali e accordi di partito: genesi del primo Governo italiano bipopolista perfetto, in Nomos-Le attualità nel diritto, 2/2018. In prospettiva più generale sul governo, si veda Lupo N., Il governo italiano, in Giurisprudenza Costituzionale, 2018, pp. 915-973, nonché il recentissimo volume monografico curato da Malvicini M., Il Governo. Prospettive organizzative e funzionali, in Federalismi, n. 28, del 12 ottobre 2020.

Più in generale, negli ultimi anni la sovrapposizione di interessi (pubblici e privato) si è diffusa in maniera esponenziale, fino a pervadere molteplici ambiti della società contemporanea.

Quando si affrontano tali tematiche sarebbe più consono far ricorso al termine “etica pubblica”, specialmente quando si questiona la correttezza delle decisioni assunte. Al contrario, le questioni legate alla trasparenza riguardano principalmente tematiche riconducibili all’ambito economico-finanziario e a quello contrattuale, a maggior ragione quando riguardano il settore pubblico³.

Proprio tra deontologia e conflitto di interessi esiste un rapporto di reciproca compenetrazione, in ragione del fatto che la prima è finalizzata a limitare il concretizzarsi del secondo.⁴

Parimenti, il conflitto di interessi può manifestarsi in molteplici situazioni, tutte accomunate dal fatto che un soggetto, che agisce per perseguire un interesse generale o per conto di terzi, ha a sua volta un interesse divergente che tende (volente o nolente) a far prevalere sulla collettività.

Le ipotesi di conflitto di interessi possono manifestarsi in qualsiasi settore (e a seconda del campo prescelto il significato può variare), nonostante siano state prevalentemente disciplinate nell’ambito del diritto privato e del diritto civile. Numerose sono infatti le disposizioni che il codice civile dedica al conflitto d’interessi⁵, benché nessuna di questa ne fornisca una puntuale definizione.⁶

Anche a livello legislativo si difetta di una definizione completa. Per conflitto di interessi si intende una situazione in cui si verifica una commistione tra interesse pubblico generale e interesse privato di colui che è chiamato a rivestire una carica elettiva ovvero una funzione pubblica. In questo senso, il soggetto politico ha una aspirazione privata di natura economica potenzialmente in grado di influenzare l’esercizio delle proprie prerogative a svantaggio dell’interesse pubblico. Tale interesse deriva da quell’ufficio che dovrebbe invece prevalere, perché il soggetto è stato chiamato a svolgere tale ruolo per la tutela degli interessi generali.

Appare dunque evidente che nel concetto di conflitto di interessi possano essere ricondotte molteplici ipotesi che non derivano solamente da situazioni economiche.

Nell’ambito politico si è sentita l’esigenza di chiarire la questione, dando un inquadramento più specifico. Attraverso la congerie di provvedimenti normativi con cui si è disciplinato il conflitto di interessi – e più

³ Sul concetto di trasparenza declinato in chiave amministrativa e con riguardo al settore pubblico Carloni, La "casa di vetro" e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa, in *Diritto pubblico*, 3,2009, pp. 779-812.

⁴ Mattarella B.G., *Le regole dell’onestà. etica, politica, amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2007, mentre dello stesso autore, con riguardo ai profili di diritto comparato *Le régime juridique du conflit d’intérêts: Éléments comparés*. *Revue Française D’administration Publique*, pp. 643-654.

⁵ Artt. 1394, 1395 2368, 2373, 2475ter, 2629 bis. Diverse poi sono le disposizioni che disciplinano tale istituto nel codice di procedura civile (artt. 78, 79), codice penale (artt. 121, 155, 77).

⁶ Per un approfondimento sul conflitto di interessi nell’ordinamento italiano si v. Pertici A., *Il conflitto di interessi*, Torino, Giappichelli, 2002 e meno risalente Marchetta C., *La legislazione italiana sul conflitto di interessi*, Milano, Giuffrè, 2013.

in generale la deontologica politica⁷ – si è intervenuti a più riprese, al fine di limitare i fenomeni corruttivi. Non è però automatico che all'interno del conflitto di interessi si manifestino casi di corruzione.

Ovviamente sussiste una differenza di intendimenti tra settori giuridici: se nel diritto penale l'obiettivo è quello di intervenire facendo ricorso alla repressione e a strumenti sanzionatori con riguardo a singoli fatti accaduti, nel diritto amministrativo l'esigenza è quella di prevenire il fenomeno corruttivo attraverso una visione d'insieme. Difatti, la rilevanza che il conflitto di interessi assume nel diritto penale è esclusivamente relativa alla persecuzione di atteggiamenti corruttivi e in ragione di ciò sono tenuti in considerazione singole fattispecie e responsabilità.

Perciò, stante i doveri inderogabili disciplinati a livello costituzionale e da leggi ordinarie (su cui v. *infra*), la deontologia non è oggetto di insegnamenti specifici⁸, ma si basa essenzialmente su valori condivisi che ruotano attorno alla responsabilità morale che deve guidare l'attività e il comportamento dei rappresentanti e dei funzionari pubblici.⁹

Come già anticipato, è da diverso che tempo che gli ordini professionali hanno adottato nel corso degli anni propri codici deontologici, codici di comportamento, codici di condotta, etc. Gli stessi, pur nelle loro diversità¹⁰, sono accomunati dalla finalità di prevedere regole poste a tutela dei diritti e degli interessi di coloro che si avvalgono di professionalità e che disciplinano sia i rapporti di natura interna (tra i professionisti di una determinata materia) sia di natura esterna. Ciò nonostante sia ancora incerta la natura di tali codici e perciò dibattuto in dottrina se considerarli mere norme consuetudinarie ovvero alla stregua di norme giuridiche.

⁷ Ultimi in ordine di tempo sono la l. n. 190/2012 recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e la legge n.3/2019 recante "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici".

⁸ Più recentemente, talune Università e centri di ricerca hanno attivato dei corsi di "etica pubblica", i cui destinatari sono principalmente studenti universitari. Inoltre, la Scuola nazionale dell'Amministrazione – così come alcuni Atenei – da diversi anni organizza corsi e attività seminariali aventi ad oggetto l'etica, i codici di comportamento e i procedimenti disciplinari nel pubblico impiego privatizzato, destinati a dirigenti e funzionari pubblici e finalizzati alla corretta gestione del procedimento disciplinare dopo il d.lgs. n.150 del 2009, la l. n. 190/2012 e la riforma Madia (l. n. 124/2015).

⁹ A tal proposito, si v. Cassese S., Mattarella B.G., *Democrazia e cariche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1996; Sciortino, *Conflitto di interessi e cariche di governo. Profili evolutivi delle ineleggibilità e delle incompatibilità*, Torino, Giappichelli, 1999, Mattarella B.G., *Il diritto dell'onestà. Etica pubblica e pubblici funzionari*, in Il Mulino, 1/2007, pp. 35-44, Merloni F., *Introduzione. L'etica dei funzionari pubblici* in Merloni F. Cavallo Perin R. (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Roma, 2009, pp. 15-36, Sirianni G. *Etica pubblica e prevenzione della corruzione: il problema del personale politico*, in *Diritto pubblico*, 3, 2014, pp. 927-952 e id. *L'etica del personale politico. Parlamentari e titolari di cariche di governo* in Merloni F. Cavallo Perin R., (a cura di) *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, Angeli, 2009, pp. 39-65.

¹⁰ Sulla differenza tra codici di condotta e codici etici cfr. Pasquino G., Pelizzo R., *Parlamenti democratici*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 197 e ss., ove si chiarisce che *"i codici etici sono strumenti di autocontrollo utilizzati solitamente dalle associazioni professionali che (...) Nel corso degli ultimi anni (...) in concomitanza con il processo di erosione che ha inciso sul rapporto fiduciario tra elettori ed eletti; mentre i i codici di condotta intendono promuovere un comportamento moralmente accettabile da parte degli individui che essi intendono regolare"*.

Per quanto riguarda l'assetto pubblico, l'Italia ha affrontato la questione solo a partire dagli anni Novanta, quando il fenomeno corruttivo, che aveva pervaso il sistema, è divenuto celebre come "Tangentopoli", all'apice di una profonda crisi di regime politico. Un ulteriore impulso è derivato anche dalla discesa in politica di un imprenditore, titolare di un patrimonio economico di notevoli dimensioni, il quale ha creato un proprio partito diventandone leader (Forza Italia) che ha ottenuto la maggioranza parlamentare a seguito delle elezioni del 1994, del 2001 e del 2008 e in ragione di ciò l'incarico a formare il governo.

In linea generale, in una democrazia stabilizzata, talune regole deontologiche dovrebbero apparire per certi versi scontate e non dipendere da un intervento normativo esplicito. Tuttavia, il banco di prova ha dimostrato che tale approccio lasciato alla semplice volontà dei comportamenti e delle scelte dei singoli non è stato soddisfacente. Né tantomeno appare sufficiente l'adozione di strumenti di *soft law* come ad es. gli impegni politici non sanzionabili giuridicamente.¹¹

Il dilagante fenomeno corruttivo, che con un andamento sinusoidale si manifesta a più riprese, riverbera i propri effetti negativi non solo sul concetto di rappresentanza e sul legame tra rappresentante e corpo elettorale, ma più in generale sulla democrazia rappresentativa. In questo senso la deontologia politica, in ragione della sua natura di strumento finalizzato ad assicurare correttezza, trasparenza, responsabilità, etc., si pone l'obiettivo di porre un argine a questo fenomeno, attraverso il ricorso a norme che, pur avendo il più delle volte natura extra-regolamentare o comunque valore cogente, rappresentano il punto di collegamento tra la dimensione etico-morale e la dimensione giuridica.

Ovviamente, i problemi sottesi alle ondate di crisi che investono la democrazia, che potrebbe portare alla rottura del patto sociale, non sono esclusivamente imputabili all'etica pubblica, ma più in generale al rapporto sussistente tra governati e governanti, che non è di tipo egualitario.

Più il comportamento dei soggetti politici non corrisponde alle aspettative del corpo elettorale, più si determina una disaffezione dalla politica che si articola in varie fasi: se nella prima si è registrato un distacco del corpo elettorale dai partiti e più in generale dalla classe politica, testimoniato dal palese allontanamento dal momento elettorale, nella seconda cominciano a diffondersi ed attecchire nuove forze, ben diverse rispetto a quelle protagoniste della storia italiana degli ultimi decenni (investite da una profonda crisi ideologica e identitaria). Ed è in momenti come questi che trovano genesi movimenti politici populistici, che in alcuni casi si autodefiniscono volutamente "non partiti", in ragione di una loro

¹¹ Per la distinzione tra i concetti di rappresentanza politica e rappresentanza in campo politico, si v. Lanchester F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè editore, 2006, spec. pp. 14-15. L'autore infatti chiarisce la differenza concettuale tra rappresentanza politica, con la quale si intende il rapporto tra rappresentante e rappresentato, e rappresentanza in campo politico, con cui si intende il campo all'interno del quale si esplica la rappresentanza. Si v. anche Lupo N., *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2017, pp. 37-52; Frosini T.E., *Rappresentanza e legislazione nell'età della globalizzazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017.

non identificazione con i modelli tradizionali. Al tempo stesso, buona parte degli elettori, che non si riconosce più nelle ideologie e nelle forme di partito di stampo novecentesco, guarda con curiosità la genesi di nuovi movimenti a forte tendenza populista e antisistemica. Si altera così l'assetto dei rapporti tra cittadini e partiti, questi ultimi non più in grado di veicolare la rappresentanza, né tantomeno capaci di condizionare le dinamiche di funzionamento del sistema. Il rischio è quello di assistere in silenzio all'affermazione di eccessive derive a tendenza plebiscitaria e populistica.¹²

Al tempo stesso, però, le regole vincolanti portano con sé un problema democratico di equilibrio tra i poteri, nel senso che le autorità giudiziarie o para-giudiziarie, chiamate a vigilare sul rispetto dei limiti, vedono il loro ruolo esaltato dai nuovi compiti assegnati, incrementando i rischi di “populismo giudiziario”.

Stante ciò, la deontologia politica può comunque trovare un aggancio indiretto in diversi riferimenti normativi, sia di livello costituzionale sia a livello di legge ordinaria, nonché in fonti di rango inferiore.

Innanzitutto è necessario far riferimento a quanto sancito dall'art. 54 della Costituzione¹³, il quale reca due profili di doverosità. Il primo (comma 1) dispone che tutti i cittadini debbano essere fedeli alla Repubblica e osservare tanto le leggi, quanto la Costituzione. Il secondo è quello contenuto nel comma 2, riferito a quei cittadini che svolgono una funzione pubblica, chiamati ad adempierla con disciplina, e che ha introdotto una riserva di legge per quanto riguarda il giuramento¹⁴.

Benché la dottrina non sia unanime nel riconoscere carattere giuridico e forza precettiva al dovere di essere fedeli alla Repubblica – in ragione di una forte tradizione giuspositivistica che non riconosce giuridicità alla dimensione etica e in considerazione della dizione “fedeltà” che attiene più alla dimensione morale e politica¹⁵ – quel che però emerge è che il testo costituzionale dispone che l'azione dei funzionari pubblici debba essere ispirata da disciplina e onore nei confronti dell'organo presso cui prestano

¹² In questo senso interessanti sono le teorizzazioni di Mastropaolo A., *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, *Costituzionalismo.it*, fascicolo 1, 2005; Salvati M., *La democrazia è in crisi: c'è qualcosa di nuovo?*, in *il Mulino*, fascicolo 6, novembre-dicembre 2016; Urbinati N., *Che cosa intendiamo quando parliamo di crisi della democrazia*, *il Mulino*, fasc. 6, novembre-dicembre 2016. Recentemente, alcuni autori hanno ipotizzato la promozione dell'integrità pubblica come una nuova risposta alla corruzione nel governo e al calo di fiducia nelle istituzioni pubbliche. Si veda perciò Heywood P. M., Kirby N., *Public Integrity: from anti-corruption rhetoric to substantive moral ideal*, in *Etica pubblica*, 2/2020.

¹³ Salerno G.M., Art. 54 in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione Italiana*, Torino, UTET giuridica, 2006 in pp. 1075-1092; Morelli A., Art. 54, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevari G.E (a cura di), *La Costituzione italiana Commento articolo per articolo*, Bologna, *il Mulino*, 2018, vol. I, pp. 345-349. In particolare, sul dovere di fedeltà alla Repubblica e sulle concezioni dottrinali, si vedano le ricostruzioni dottrinali e giurisprudenziali operate da Morelli A., *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè editore, 2013.

¹⁴ Lo stesso è però costituzionalmente esplicitato in alcuni casi, come per il Presidente della Repubblica (art. 91), per il Presidente del Consiglio (art. 93) e per i giudici costituzionali (art. 135, co. 3).

¹⁵ Kelsen H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Etas, 1994; Ballardore Pallieri P., *Diritto costituzionale*, IX ediz., Milano, Giuffrè, 1970.

servizio¹⁶. “Disciplina” sottesa ad assicurare il buon andamento dei lavori, “onore” riconducibile a principi di imparzialità e legalità che devono governare le funzioni, in ragione di quanto sancito dall’art. 97 co. 2 Cost.¹⁷

Fa riflettere però la differenza testuale tra i due articoli citati, cui deve necessariamente aggiungersi l’art. 98 commi 1 e 2¹⁸. Se il primo (art. 54) fa genericamente riferimento a i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche, il secondo (art. 97 co. 2) è espressamente riferito alle pubbliche amministrazioni, mentre il terzo (art. 98) dispone che i pubblici impiegati siano al servizio esclusivo della Nazione e che i membri del Parlamento non possano ottenere promozioni. È ovvio che tale differenza può aprire a interpretazioni estensive. Data la portata generale e astratta dell’art. 54, a prescindere da legittimazione e funzione dei soggetti coinvolti, è possibile ricomprendere tra i destinatari anche coloro che fanno parte del circuito rappresentativo. Proprio a questi ultimi sono dedicate una serie di ulteriori disposizioni costituzionali: tanto l’art. 65 che ha introdotto i principi di incompatibilità e ineleggibilità, quanto l’art. 67 che ha disciplinato il divieto di mandato imperativo. Ennesima conferma della lungimiranza dei Padri costituenti e di quanto il testo costituzionale poggi le proprie fondamenta su un tessuto connettivale, che lega le disposizioni tra loro.

Peraltro, affinché la competizione elettorale avvenga in condizioni di eguaglianza ed equità, all’interno della Costituzione sono state previste una serie di garanzie che limitano l’elezione di alcuni cittadini che si trovano in particolari situazioni, ma comunque nel rispetto di quanto sancito dall’art. 51 Cost.¹⁹ Proprio quest’ultimo articolo è posto a tutela di tutti i cittadini, che devono poter accedere non solo agli uffici pubblici, ma altresì alle cariche elettive in maniera eguale. Ciò per innescare un processo di identificazione tra elettori ed eletti che sia il più omogeneo possibile per quanto riguarda il processo di selezione.²⁰

¹⁶ In questo senso, dunque, pur riconoscendo la piena giuridicità alla disposizione, essa sarebbe per certi aspetti eccessivamente generica. Barile P., *Il soggetto privato nella costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953; Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, VIII ediz., Padova, Cedam, 1969.

¹⁷ Caranta R., Art. 97, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione Italiana*, Torino, UTET giuridica, 2006 in pp.1889-1908; Valastro A., Pettinari N., Art. 97, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevari G.E (a cura di), *La Costituzione italiana Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. I, pp. 229-238.

¹⁸ Saitta A., Art. 98, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione Italiana*, Torino, UTET giuridica, 2006 in pp. 1909-1924; Di Folco M., Art. 98, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevari G.E (a cura di), *La Costituzione italiana Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. I, pp.239-246.

¹⁹ Midiri M., Art. 51, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione Italiana*, Torino, UTET giuridica, 2006 in pp. 1016-102; Tarli Barbieri G., Art. 51, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevari G.E (a cura di), *La Costituzione italiana Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. I, pp. 325-331.

²⁰ La delicatezza della questione si comprende ancora di più se letta in considerazione a uno dei principi posti a garanzia del voto, giacché le possibili interferenze sarebbero potenzialmente in grado di incidere sulla libertà di scelta degli elettori (cd “*captatio benevolentiae*”). Sull’art. 48 Cost. si v. Rubechi M., *Il diritto di voto: profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016 e id. *Articolo 48*, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevari G.E (a cura di), *La Costituzione italiana Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. II, pp. 305-311. Sull’art. 48 si v. anche Grosso E., Art. 48, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione Italiana*, Torino, UTET giuridica, 2006, Vol. 1, p. 961-980.

Oltre le ipotesi di ineleggibilità (DPR n. 361/1957) e incompatibilità²¹, con una finalità integrativa del corredo costituzionale, la normativa anticorruzione ha delegato il Governo ad adottare provvedimenti che limitassero le candidature. Sono state così introdotte previsioni che operano in maniera preclusiva, circoscrivendo il diritto di elettorato passivo alle cariche elettive per il parlamento nazionale e sovranazionale e per i membri del governo per coloro che si sono macchiati di alcuni reati²²; mentre per l'incandidabilità sopravvenuta rimane quanto sancito dall'art. 66 Cost.

A livello di fonti primarie il Legislatore è intervenuto in maniera settoriale e a più riprese: innanzitutto con la legge n. 441/1982²³, con cui sono state introdotte disposizioni finalizzate ad assicurare un regime di pubblicità della situazione patrimoniale di coloro che rivestono cariche elettive e direttive in alcuni enti. Perciò i membri della Camera e del Senato (cui si sono aggiunti quelli del Parlamento europeo con la l. 96/2012) sono tenuti a depositare presso l'ufficio di presidenza della camera di appartenenza una serie di documenti relativi all'ultima dichiarazione dei redditi, a eventuali beni immobili e mobili in loro possesso, alle azioni di società, alle quote di partecipazione a società, nonché una dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale.

Con specifico riguardo ai parlamentari che divengono membri del governo, la disciplina di riferimento è quella recata dalla legge n. 215/2004, finalizzata a limitare i casi di conflitto tra interessi legati all'attività governativa e quelli legati all'attività professionale. In particolare, la normativa impone un obbligo di astensione dal processo decisionale qualora il provvedimento in esame possa direttamente coinvolgere gli interessi del singolo membro o di un parente legato da affinità in linea retta. Il potenziale contrasto non deve però impedire *a priori* l'accesso alla carica pubblica, fatta eccezione nel caso in cui il soggetto non abbia un diretto coinvolgimento, ma in questo caso operano le cause ostative sottese al regime di incompatibilità. Per questo il regime regolatorio previsto dalla normativa prevede l'attivazione di misure sanzionatorie e repressive in una fase successiva all'accertamento.²⁴

²¹ Talune incompatibilità sono disciplinate dalla Costituzione (art. 65, 135.6, 104, 122.2, 84.2), altre invece da legge ordinaria (l. 60/1953). Per un approfondimento sul tema delle ineleggibilità e incompatibilità dei parlamentari si v. Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 171-255 e Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, terza ed., 2018, spec. pp. 121-126; Rivosecchi G., *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità con la carica di membro del Parlamento*, in *Rivista AIC*, n.3, 2011, Lupo N., Rivosecchi G., *Le incandidabilità alle cariche elettive e i divieti di ricoprire cariche di governo* in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, pp. 590-600, 2013 id. *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare* in D'Alimonte R., Fusaro C. (a cura di) *La legislazione elettorale italiana: come migliorarla e perché*, Bologna, Il Mulino, pp. 259-290, 2008.

²² D.lgs. 235/2012.

²³ L'intervento normativo è approvato a seguito dello scandalo della cd. loggia massonica P2.

²⁴ Sciortino, *Conflitto di interessi e cariche di governo. Profili evolutivi delle ineleggibilità e delle incompatibilità*, Torino, Giappichelli, 1999.

Nel 2016 la Camera dei deputati ha adottato un codice di condotta che, nel riprendere quanto disposto dalla Costituzione, prevede che i deputati debbano esercitare il proprio mandato con disciplina e onore, osservando taluni principi. Tale codice, naturalmente, non ha però lo stesso rango del testo fondamentale né tantomeno quello del regolamento parlamentare. Lo stesso è stato deliberato dalla Giunta per il regolamento e non dall'Assemblea, ed è dunque paragonabile ad un mero parere, che ha però valore vincolante. Nel caso infatti di violazioni, il soggetto colpevole è sanzionato con il mero annunzio all'Aula e la violazione commessa è sottoposta a pubblicità.

In questo senso è ovvio che la natura di tale tipologia di sanzione ha valenza meramente politica (assimilabile ad una sorta di *moral suasion*), dal momento che il soggetto colpito da tale misura potrebbe non essere poi rieleto.

È naturale che l'aver previsto misure di questo tipo, che non comportano conseguenze se non quella di mettere in gioco la responsabilità politica, è solo un piccolo passo rispetto a ciò che si sarebbe potuto fare. Pur apprezzando il tentativo di colmare un vuoto assoluto, tale scelta ha rappresentato l'ennesima occasione per evitare di intervenire sul regolamento parlamentare.

Il codice etico dei parlamentari rientra comunque nell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Camere. Anche se reca norme etico-morali di principio e di cui si potrebbe mettere in discussione la loro valenza giuridica, è frutto di una scelta di autoregolamentazione che rientra nella tutela disciplinata dall'art. 64 Cost.²⁵ Difatti, sebbene adottato come atto sperimentale per evitare di apportare una modifica al regolamento parlamentare di cui non era possibile prevedere *a priori* gli effetti, è ascrivibile a quella tipologia di atti interni che rientrano nell'autonomia degli organi costituzionali.

Vi è però anche da rilevare che il merito dei codici etici è quello di indicare la strada da seguire, individuando, senza imporre, quali siano le corrette norme di comportamento che dovrebbero guidare la funzione rappresentativa.

In una delle sue riunioni (21 novembre 2018) l'allora Presidente del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati ha sottoposto all'attenzione del collegio la possibilità di presentare una proposta di modifica del Regolamento parlamentare, affinché le previsioni contenute nel codice di condotta possano ottenere una più adeguata consacrazione, oltre che un maggior riconoscimento giuridico. Perciò nella successiva riunione del 19 dicembre 2018, l'allora Presidente Businarolo aveva illustrato il testo di una possibile proposta di modifica del Regolamento finalizzata ad inserirvi la previsione del Codice di condotta, ipotizzando di ampliare l'apparato sanzionatorio attuale.

²⁵ Ciaurro L., Art. 64, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), Commentario alla Costituzione Italiana, Torino, UTET giuridica, 2006 in pp. 1287 e ss.

La predisposizione di una proposta di modifica regolamentare sottoscritta dai componenti del Comitato è stata nuovamente oggetto di attenzione nella riunione del 10 luglio 2019.

La prima e unica fattispecie concreta che è stata oggetto di specifica disamina da parte del Comitato ha riguardato il caso del contenuto della dichiarazione delle cariche ricoperte e delle funzioni e professioni svolte dal deputato Vittorio Sgarbi, segnalata dal Presidente della Camera. A seguito però degli accertamenti svolti e in considerazione del fatto che il deputato ha presentato una nuova dichiarazione, il Comitato ha ritenuto che non si configurasse una violazione del Codice di condotta.

D'altronde tali regole deontologiche, pur avendo natura giuridica, difettano di altri requisiti necessari e perciò possono essere assimilate a regole di buona condotta. È possibile pertanto ritenere che più che una reale volontà di contrasto al fenomeno corruttivo, il codice della Camera rappresenta un tentativo di sottoporre a pubblicità una serie di questioni che si realizzano all'interno delle mura perimetrali della Camera e, contestualmente, limitare quei comportamenti ritenuti poco consoni.

A livello teorico, sarebbe stato preferibile che si fosse intervenuti seguendo due linee direttrici: nel metodo, la Camera sarebbe potuta intervenire con una circolare del Presidente di Assemblea; nel merito, attraverso la previsione di misure sanzionatorie effettive, che a titolo meramente esemplificativo avrebbero potuto incidere sulla diaria, ovvero la mancata elezione ad alcune cariche, o ancora la decadenza dal mandato per quei deputati che rivestono determinate mansioni.

Se gli effetti del Codice di condotta dovessero essere positivi non è escluso che la Camera decida di intervenire nuovamente nel corso della XVIII legislatura, magari integrando le disposizioni in esso contenute nel regolamento, ovvero decidendo di adottare un regolamento se stante, caratterizzato da vincolatività e dotato di un apparato sanzionatorio maggiormente rigoroso.²⁶

Naturalmente, l'occasione potrebbe essere proprio quella della revisione integrale dei regolamenti parlamentari, necessaria dopo l'approvazione da parte del corpo elettorale, con il referendum

²⁶ Le modalità con cui si è scelto di operare sono state ovviamente criticate da molteplici parti. Se da un lato taluni hanno proposto di operare una modifica intervenendo direttamente sul Regolamento parlamentare nel senso di una sua integrazione con quanto disposto dal Codice, dall'altra alcuni autori hanno ricondotto proprio il Codice "nel novero delle fonti extra-regolamentari" del tutto *sperimentali*. A quest'ultimo proposito si v. Piccirilli G., Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il codice di condotta dei deputati, in Osservatorio sulle fonti, 3, 2016, per cui "la collocazione del Codice, 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". Sulla questione si cfr. altresì Gambale P., Le proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato: verso l'adozione di un "codice etico" per i parlamentari?, in fasc. 2/2015 e Sileoni S., Il Codice di condotta della Camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma, in fasc. 2/2016 e più recentemente Sileoni S., I codici di condotta per i parlamentari, tra diritto e politica. DPCE Online, [S.l.], v. 41, n. 4, jan. 2020.

costituzionale del 20 e 21 settembre 2020, del testo di riforma costituzionale che ha apportato modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari²⁷.

2. La deontologia politica e le sue applicazioni: ricognizione dei destinatari

Prima del 2017 non era contemplato un codice di condotta per i parlamentari, benché alcuni doveri possano essere rinvenuti nella Costituzione e in alcune leggi ordinarie approvate nel corso degli anni. In particolare, grazie alle sollecitazioni della Commissione parlamentare bicamerale di inchiesta antimafia²⁸, i singoli partiti hanno adottato diversi strumenti finalizzati a non candidare nelle proprie liste soggetti indegni, perché macchiatisi di gravi reati. Difatti, il 23 settembre 2014 la Commissione ha adottato un Codice di autoregolamentazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali.²⁹

A livello nazionale è necessario operare una distinzione tra i due rami del Parlamento. Seppur rimaste immutate le competenze della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari quale organo deputato alla verifica dei titoli di ammissione dei Senatori e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità – che, in ragione dell’art. 66 Cost.³⁰ ha il compito di decidere sulle eventuali irregolarità

²⁷ Sul merito del progetto di revisione costituzionale relativo alla riduzione del numero di parlamentari si v. *ex multis* Biondi Dal Monte F., Rossi E., Una riforma costituzionale per aggregarsi e legittimarsi, in Quaderni costituzionali, n. 3/2020; Costanzo P., Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari, in Consulta OnLine, Studi, 2020/I; Clementi F., Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more», in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2019; Di Plinio G., Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il ‘taglio’ del numero dei parlamentari, in dieci mosse, in Federalismi, n. 7/2019; Manetti M., La riduzione del numero dei parlamentari e le sue inefabili ragioni, in Quaderni costituzionali, 3/2020, pp. 527-542; Torre A., “Meno siamo, meglio stiamo”? Il numero dei parlamentari fra quantità e qualità della rappresentanza, in Quaderni costituzionali, 3/2020, pp. 543-557; Porena D., La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare, in Federalismi.it, n. 14/2019; Rossi E., La riduzione del numero dei parlamentari, in Quaderni costituzionali, 2/2019, pp. 423-425 e Rossi E., (a cura di), Meno parlamentari, più democrazia?, Pisa, UPI, 2020; Tripodina C., Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale, in Osservatorio AIC, n. 3/2020; Gianniti, L. Lupo N., Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Senato e Camera, in Quaderni costituzionali, 2/2019, pp. 577-575.

²⁸ Come ben noto, le due Assemblee in cui si articola il Parlamento italiano, al fine di superare le disomogeneità sottese alle diverse modalità compositive delle due Camere, possono riunirsi in un unico organo cui sono affidate diverse funzioni. Tra gli organi bicamerali si ricordano le Commissioni bicamerali istituite per legge, che si differenziano da quelle monocamerali istituite ai sensi dell’art. 82 Cost e deliberate da ciascuna Camera, ma che rispondono entrambe all’esercizio del medesimo potere, ovverosia quello di inchiesta. Per un approfondimento su queste tipologie di organi si v. Di Ciolo V., Ciaurro L., Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 811-848 e Gianniti L., Lupo N., Corso di diritto parlamentare, Bologna, Il Mulino, terza ed., 2018, spec. pp. 145-147. Sui regolamenti interni delle Commissioni bicamerali si cfr. Ciaurro L., I regolamenti interni delle Commissioni bicamerali in De Cesare C. (a cura di), Lezioni sul Parlamento nell’età del disincanto, Roma, Aracne, 2011, p. 45-70. Per un approfondimento sull’art. 82 si v. Busia G., Art. 82, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), Commentario alla Costituzione Italiana, Torino, UTET giuridica, 2006 in pp. 1615-1632.

²⁹ Marsocci P., L’etica politica nella disciplina interna dei partiti, in Rivista AIC, n. 1, 2012.

³⁰ Per un approfondimento sull’art. 66 Cost. v. Cerase M., Art. 66, in, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), Commentario alla Costituzione Italiana, Torino, UTET giuridica, 2006 in pp. 1270-1286 e Cosulich M., Art. 66, in

delle operazioni elettorali che abbia riscontrato nel corso della verifica –³¹ un piccolo passo in avanti è stato fatto alla fine della XVII legislatura. Difatti, con la ampia modifica apportata al regolamento di questa camera, approvata il 20 dicembre 2017, è stato inserito un comma all'art. 12 RS, il quale attribuisce al Consiglio di Presidenza il compito di adottare il Codice di condotta dei Senatori, ma al quale non è stata ancora data attuazione.

Di contro, alla Camera dei deputati, oltre al lavoro svolto dalla Giunta delle elezioni, la Giunta per il regolamento ha approvato con delibera, nella seduta del 12 aprile 2016, il codice di condotta dei deputati. Tra le disposizioni recate dal Codice è stato previsto che l'Ufficio di Presidenza istituisse un Comitato consultivo sulla condotta dei deputati. Quest'ultimo è composto da quattro membri dell'Ufficio di Presidenza e da sei deputati designati dal Presidente della Camera, tenendo conto della loro esperienza e, per quanto possibile, della esigenza di rappresentatività ed equilibrio politico, in modo da garantire comunque la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni.³²

Anche a livello subnazionale sono state approvate alcune disposizioni. Fermo restando il regime di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità previsto dalla Costituzione (art. 122) e integrato a livello normativo (l. n. 154/1981 e l. n. 165/2004), sono stati approvati alcuni interventi in materia di trasparenza per quanto riguarda il Presidente e i componenti della Giunta regionale e i consiglieri regionali.

Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevari G.E (a cura di), *La Costituzione italiana Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, 2018, vol. II, pp. 68-71.

³¹ Sul procedimento di verifica dei poteri, che si articola in due fasi (controllo di deliberazione e giudizio di contestazione) finalizzate all'accertamento del profilo di sussistenza dei requisiti di validità per l'ammissione all'ufficio di deputato/senatore e al profilo di regolarità delle operazioni elettorali, si cfr. Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 209-254, Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, terza ed., 2018, spec. pp. 124-126. Si veda altresì V. Di Ciolo, voce *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 45; Frosini T.E., *L'immunità parlamentare: un istituto da riformare in Parlamento: giornale di vita politica e parlamentare*, n. 4-5, 1993, pp. 6-7; Longi G., voce *Ineleggibilità e incompatibilità*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII, Roma, 1993. Più di recente, si v. Lippolis V., Piccirilli G., Tucciarelli C., (a cura di), *Evoluzioni e prospettive della verifica dei poteri*, Il Filangieri, Quaderno 2019, Napoli, Jovene editore, 2020, che approfondisce le implicazioni del mantenimento del sistema interno di verifica, mutuato dall'ordinamento inglese sin dal 1868. Peculiarità è che proprio quell'anno, il Parlamento inglese decide di rinunciare alla propria competenza sulle controversie elettorali e affidarla alla giurisdizione ordinaria. In questa sede sia consentito riassumere brevemente che oggi se con la fase necessaria, ossia il controllo di deliberazione, si mira ad accertare la sussistenza e la validità dell'elezione con specifico riguardo ai profili già citati (e dunque la Giunta può convalidare l'elezione dandone comunicazione al plenum che ne prende atto, ovvero ritenere non regolare l'elezione e perciò contestarla), nel giudizio di contestazione, fase eventuale, la Giunta si pronuncia a favore o contro la convalida, mentre l'Assemblea discute e decide a scrutinio segreto. Degno di rilievo è il cambio di interpretazione registratosi nella prassi per quanto riguarda lo status di membro del Parlamento e quello di Sindaco o presidente di provincia. Se fino alla XIII legislatura la prassi delle Giunte delle elezioni delle Camere è stata quella di respingere la compatibilità tra i due uffici, a partire dal 2002 la Giunta della Camera ha avallato il cumulo delle cariche, cui è seguito un adeguamento anche da parte della Giunta del Senato. A partire dal 2011, invece, l'organo collegiale titolare del potere di verifica delle elezioni della Camera ha dichiarato l'incompatibilità della carica di deputato con quella di Sindaco nei Comuni superiori a 20.000 abitanti.

³² Si v. Pisicchio P., *Codici etici e parlamenti. Profili comparatistici*, Cedam-Wolters Kluwer, Milano, 2017, mentre con specifico riguardo al caso italiano e europeo, si v. Filippi M., *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della camera dei deputati e del parlamento europeo*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 1, 2019.

Se a livello regionale i vari Consigli hanno adottato codici e regolamenti regionali in materia di trasparenza, a livello locale è stata emanata la Carta di Avviso Pubblico, un'associazione che ha promosso un codice di condotta per gli amministratori locali, ispirato agli articoli 54 e 97 della Costituzione, ma la cui adesione è il frutto di una scelta del tutto volontaristica.

3. Gli altri destinatari: i collaboratori e agli uffici di diretta collaborazione dei rappresentanti politici e i portatori di interessi

Benché nell'espletamento delle loro attività i rappresentanti politici possano decidere di avvalersi di collaboratori e/o di uffici, il quadro normativo di riferimento è alquanto lacunoso e frammentato. Ovviamente non tutti i soggetti con incarico fiduciario partecipano in egual misura alle funzioni svolte (che possono essere di supporto gestionale e di indirizzo all'organo politico ovvero di supporto decisionale), ma sugli stessi pesano però doveri di imparzialità e responsabilità disciplinari e non devono esservi cause ostative al conferimento dell'incarico. Per i soggetti di provenienza esterna rispetto alla pubblica amministrazione dovrebbero valere, perlomeno in linea teorica, i doveri di comportamento di tipo generale dei dipendenti pubblici, benché non sussista un rapporto di lavoro con l'Amministrazione. Ciò impedisce l'estensione dei doveri e una responsabilità disciplinare.

Qualora il funzionario collaboratore dovesse compiere atti contrari al suo mandato o non compiere il suo dovere il soggetto politico può revocare dell'incarico.

Invece, nel caso di dirigenti e dipendenti che afferiscono alla pubblica amministrazione³³, se chiamati a svolgere un'attività di collaborazione nei confronti di un Ministro, di un Viceministro o di un

³³ Proprio con particolare riguardo alla categoria dei dipendenti pubblici, è stata di recente modificata e integrata la normativa che aveva introdotto il Codice dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche. Difatti, tanto l'art. 1, comma 44, legge 6 novembre 2012, n. 190 quanto i decreti legislativi nn. 33 e 39/2003 hanno disciplinato i casi di trasparenza, inconfiribilità e incompatibilità negli incarichi pubblici, nonché le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. È possibile applicare tale codice a tutte le amministrazioni dello Stato, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, emanato nelle forme previste per i regolamenti governativi (approvazione con d.P.R. previa deliberazione del Consiglio dei Ministri). Sul d.lgs. 33/2012 si v. Merloni F., La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d. lgs. n. 33 del 2013, in Ponti B. (a cura di) Codice della trasparenza amministrativa. Commento al d.lgs. 33/2013, Santarcangelo, Maggioli, 2013; Ponti B., (a cura di), La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, Rimini, Maggioli, 2013; De Leonardis F., Tra obblighi di trasparenza e diritto alla riservatezza: verso una trasparenza di tipo "funzionale", in AA. VV. Trasparenza e privacy. Conflitti e bilanciamenti tra storia e teoria, Giornale di Storia Costituzionale, n. 31, 2016, pp. 175-184.

È bene però chiarire che, in caso di mancato rispetto, il soggetto competente a irrogare le eventuali sanzioni differisce a seconda della violazione commessa, individuabile sulla base di un criterio formalistico (*nomen iuris*) e dalla natura dell'infrazione: nel caso in cui il fatto o il comportamento costituisca un illecito penale, l'infrazione commessa è sottoposta al vaglio di un organo giurisdizionale; mentre nel caso in cui l'infrazione costituisca una violazione di una norma deontologica, la sanzione disciplinare può essere irrogata da un superiore o da un organo *ad hoc*. Ciò significa che le violazioni degli obblighi previsti dai Codici etici o di comportamento non solo possono essere fonte di responsabilità disciplinare, ma anche, nei casi previsti, di responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile. Caridà R., Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e principi costituzionali, in Federalismi, n. 25, 2016; Carloni E., Il nuovo Codice

Sottosegretario, sono comunque tenuti a osservare principi di fedeltà, correttezza, trasparenza, neutralità e imparzialità, frutto del combinato disposto di norme costituzionali (art. 54 e 97) e di fonti di rango inferiore (TU 1957 e Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni). In questo caso trattasi di funzionari onorari, legati al titolare della carica da un mandato d'ufficio a tempo determinato, ma nella cui scelta prevale spesso un rapporto di fiducia. Pur nella definizione della tipologia di incarico (art. 14 comma 2 dlgs 165/2001), appare dunque evidente che esistono doveri più o meno formalizzati cui tali soggetti sono tenuti nell'espletamento delle proprie mansioni.³⁴

Anche nel caso di altre tipologie di figure, che non sono dipendenti di pubblica amministrazione, ma alle dirette dipendenze del rappresentante politico o del gruppo parlamentare, *in primis* il cd. collaboratore parlamentare, il rapporto che si viene a creare è di tipo politico-fiduciario. Sebbene tali soggetti siano tenuti a rispettare una serie di doveri, che possono essere esplicitati nel contratto di lavoro stipulato, possono essere colpiti da sanzioni o responsabilità disciplinari fino alla revoca fiduciaria, che può comportare la risoluzione anticipata della collaborazione.

Perciò, se da un lato il personale che collabora con il politico è tenuto al rispetto di regole deontologiche di diversa forza persuasiva, altrettanto non può dirsi per i familiari o per le persone legate da un grado di affinità o parentela, giacché per loro non rilevano regole e/o doveri. È possibile un'eventuale pubblicazione dei rispettivi dati patrimoniali, ma per la cui diffusione gli stessi devono esplicitare il proprio consenso.

Di contro, all'esito dei lavori incentrati su due proposte di modifica del regolamento in materia di codici etici dei parlamentari, il 26 aprile 2016 la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati ha approvato la cd. "Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati"³⁵. Nello specifico, la necessità di operare una regolamentazione del lobbying – o meglio dei cd.

di comportamento ed il rafforzamento dell'imparzialità dei funzionari pubblici, in *Le istituzioni del federalismo*, 2013 e id., *Ruolo e natura dei c.d. codici etici delle amministrazioni pubbliche*, in *Diritto pubblico*, 2002, pp. 319 ss. nonché I Codici Di Comportamento Oltre La Responsabilità Disciplinare in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2017, pp. 157 -185; Mattarella B.G., *Il nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, p. 927 ss. e id., *Le regole dell'onestà*, Bologna, 2007; Petrillo P.L., *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2010.

³⁴ A tal proposito si v. Sirianni G., *Le qualità dei governanti nella Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 1, 2012, pp. 169-212 e Merloni F., *L'etica dei soggetti con incarico fiduciario* in Merloni F. Cavallo Perin R., (a cura di) *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, Angeli, 2009, pp. 88-107.

³⁵ www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/conoscere lacamera/upload_files/000/000/337/original_Regolamentazione_Ativit%C3%A0_di_rappresentanza_di_interessi_1.pdf

Per un approfondimento sul lobbying si veda Petrillo P.L., *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobbies nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè 2011; De Caria R., *Le mani sulla legge: il lobbying tra free speech e democrazia*, Milano, Ledizioni, 2017 e Carloni E., *Regolazione Del Lobbying e Politiche Anticorruzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2017, pp. 371-411, id. *Interessi organizzati, lobbying e decisione pubblica* in Merloni F. Cavallo Perin R., (a cura di) *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, Angeli, 2009, pp. 108 e

portatori di interessi –, che deve essere ispirata a principi di pubblicità e trasparenza, ha comportato l'introduzione presso l'Ufficio di Presidenza di un registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di relazione istituzionale nei confronti dei membri della Camera all'interno delle sue sedi. Con tale regolamentazione è stata ammessa la possibilità di iscriversi nel registro per chiunque svolga attività di relazione istituzionale lecita.

Il registro, istituito ufficialmente con una delibera dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017 e pubblicato sul sito internet della Camera, è però solamente finalizzato a regolare il mero accesso ad alcune specifiche sedi (alcune zone sono espressamente interdette) e l'esercizio delle funzioni da parte di soggetti portatori di interessi.

Per l'ammissione sono necessarie una serie di condizioni espressamente elencate, nonché vi è l'obbligo per gli iscritti nel registro di presentare ogni anno (entro il 31 dicembre) alla Camera una relazione sull'attività di rappresentanza di interessi svolta, in cui siano esplicitati non solo i contatti che i portatori di interesse hanno avuto, ma altresì gli obiettivi perseguiti e i soggetti nel cui interesse l'attività è stata svolta. Naturalmente sono state anche introdotte ipotesi sanzionatorie nei casi di violazioni, consistenti nella sospensione o cancellazione dal registro.

L'attività di verifica rispetto agli adempimenti cui sono tenuti tali rappresentanti spetta all'Ufficio di presidenza della Camera. Dal momento che per l'anno 2018 non tutti i soggetti portatori di interessi hanno presentato le relazioni, l'Ufficio di Presidenza, su proposta dei Questori, ha deliberato nel mese di giugno 2019 le prime sanzioni, tra cui la revoca del tesserino di accesso alla Camera, temporanea o in alcuni casi per l'intera durata della legislatura, a seconda della gravità della violazione commessa.

4. L'influenza delle raccomandazioni formulate dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) nell'adozione di regole deontologiche

Benché il fenomeno corruttivo sia riscontrabile in diversi periodi storici, lo stesso è oggetto di diversi dibattiti anche in ambito politico. In epoca meno risalente, particolari preoccupazioni ha destato l'ascesa politica di un noto imprenditore titolare di un vero e proprio impero televisivo (oltre che di un patrimonio economico di notevoli dimensioni). A seguito di ciò hanno trovato approvazione una serie di provvedimenti, tra cui la legge sul conflitto di interessi.

Al tempo stesso, tristemente noti sono i casi relativi ai finanziamenti pubblici ai partiti politici e ai gruppi parlamentari. Tra gli scandali più celebri è possibile richiamare quello del 2012 del Senatore e tesoriere del partito della Margherita, accusato di aver sottratto dalle casse del partito oltre 22 milioni di euro;

ss., e id. *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli editore, 2014, spec. pp. 109-135.

quello del tesoriere della Lega Nord, accusato di appropriazione indebita, truffa aggravata ai danni dello Stato per aver distratto fondi di rimborsi e soldi pubblici; nonché quello del Capogruppo Pdl nel Consiglio della Regione Lazio, condannato per l'appropriazione indebita di oltre un milione di euro dai fondi del gruppo regionale. Più recentemente, si ricorda il caso di alcuni parlamentari del Movimento 5 stelle, che si erano formalmente impegnati a versare parte dei loro benefici economici al fondo del microcredito per le piccole e medie imprese.

Ovviamente i singoli casi possono generare non solo ondate di indignazione, ma possono dar seguito a impulsi legislativi finalizzati a limitare tali accadimenti. Con la legge 96/2012 è stato abolito il finanziamento pubblico diretto ai partiti politici, mentre nel codice deontologico è stato inserito uno specifico paragrafo dedicato ai doni e benefici (par. IV).

Il tentativo degli ultimi anni di garantire una maggiore trasparenza, dando maggiore accesso alle informazioni, ha visto l'ordinamento italiano intervenire con diverse misure e in diversi momenti, affinché si operasse un rafforzamento del sistema pubblico in termini etici. In questo modo si comprende perché il sistema sia del tutto deficitario di organicità e sistematicità, pur apprezzando il tentativo di limitare le pesanti ripercussioni che ciò riverbera in termini economici e di credibilità.

Sebbene il fenomeno corruttivo possa palesarsi in molteplici forme e coinvolgere diversi ambiti, per quanto strettamente inerente il mondo politico non si può non considerare che sarebbe necessario operare una preventiva riforma che non investa esclusivamente l'apparato amministrativo, ma altresì la cd. legislazione elettorale di contorno, ossia la disciplina che inerisce tanto alle problematiche relative al finanziamento ai partiti, quanto alle campagne elettorali.³⁶ Difatti, se lo "scandalo petroli" del 1974 ha posto in luce l'esistenza di finanziamenti illeciti ai partiti e ha portato alla introduzione della prima legge sul finanziamento pubblico versato al nucleo essenziale dell'associazionismo politico, negli anni Novanta le inchieste "Mani pulite" e il "fenomeno Tangentopoli" hanno nuovamente ripresentato il problema. Senza dimenticare gli ulteriori episodi tristemente noti in epoca più recente. Ulteriori sollecitazioni sono pervenute dalle valutazioni e dai monitoraggi offerti da taluni organismi internazionali, quali *in primis* il GRECO, istituito nel Consiglio d'Europa.

³⁶Sul tema caldo del finanziamento della politica, si v. *ex multis* Biondi F., Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali, Milano, Giuffrè, 2012; Dickmann R., Note sulla nuova disciplina sul finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e dei gruppi parlamentari, in Forum di Quaderni costituzionali, 2012; Lanchester F. (a cura di), Il finanziamento della politica tra forma di Stato e vincoli sistemici, in Finanziamento della politica e corruzione, Milano, Giuffrè, 2000, Tarli Barbieri G., Biondi F. (a cura di), Il finanziamento della politica, Napoli, Editoriale scientifica, 2016; Rubechi M., Il finanziamento pubblico ai partiti e la sua trasparenza: profili storico-evolutivi in AA. VV. Trasparenza e privacy. Conflitti e bilanciamenti tra storia e teoria, Giornale di Storia Costituzionale, n. 31, 2016, pp. 125-139 e Pasquino G., Ripensare il finanziamento della politica, in Il Mulino, 1/2020, pp. 45-52. Sia altresì consentito un seppur breve richiamo a Curreri S., Stegher G., I partiti politici in Italia, in Federalismi, n. 23, 2018.

In alcune occasioni, non da ultimo nel Rapporto adottato nell'Assemblea plenaria dell'ottobre del 2016, il GRECO ha sollecitato l'Italia a operare un consolidamento del quadro normativo in materia di integrità dei parlamentari, inserendo i codici di condotta all'interno dei regolamenti parlamentari, arricchendone le disposizioni e procedendo ad una loro sistematizzazione.

Tra l'altro, il recente *Corruption Perceptions Index* del 2019, elaborato dal *Transparency International*, nella graduatoria dei Paesi, l'Italia si trova al 51esimo posto ed è quindi considerata un Paese ad alto tasso di corruzione (anche se ha guadagnato diverse posizioni rispetto al 69esimo posto cui si era collocata nel 2014).³⁷

Nonostante i numerosi richiami, è solo nel 2016 che un ramo del Parlamento ha finalmente deliberato alcune regole di condotta che devono guidare il comportamento dei deputati nell'assolvimento del proprio mandato, che dovrebbe essere in linea teorica eticamente corretto se non addirittura moralmente irreprensibile. Ed è in ragione di ciò che sono, per certi aspetti, assimilabili ai codici deontologici adottati dalle singole categorie professionali, sebbene per la redazione di quello della Camera sia stato preso come modello di riferimento il codice di condotta adottato dall'Assemblea parlamentare europea del 2011.

5. Il frazionamento di competenze degli organi deputati al controllo

Dal momento che il controllo sulle varie tematiche nell'alveo dell'etica pubblica è svolto da diversi tipi di organismi, interni ed esterni alle Assemblee parlamentari, ciò riflette l'eccessiva frammentarietà e disorganicità della disciplina (*rectius* delle discipline). Ciò impedisce altresì una valutazione corretta della questione, anche considerando che molte comunicazioni e decisioni assunte da questi organi (tra cui le Autorità amministrative) non sono sottoposte a regime di pubblicità.³⁸

Perciò, proprio in considerazione di tale frammentarietà, è necessario operare una distinzione tra gli organi deputati al controllo del rispetto delle regole deontologiche dei membri della Camera dei deputati e dei membri del Governo.

Nel primo caso, il par. VI del Codice di condotta ha previsto che spetti all'Ufficio di Presidenza della Camera il compito di istituire, all'inizio di ogni legislatura, un Comitato consultivo sulla condotta dei

³⁷http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=it&reference=CODE_OF_CONDUCT. Già nel 2014 la Camera dei deputati in collaborazione con il Consiglio d'Europa aveva organizzato un seminario sul tema della corruzione e dei codici di condotta dei parlamentari. B.G. Mattarella, Un seminario sui codici di condotta dei Parlamentari. Relazione al Seminario "Codice di condotta per i parlamentari e prevenzione della corruzione", Roma, 1 luglio 2014, in Riv. trim. dir. pubbl., n. 4/2014, pp. 1187-1188.

Sugli indicatori della corruzione si veda Carloni E., Misurare la corruzione? Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione Politica del Diritto 3/2017, pp. 445-466.

³⁸ L'unica eccezione è rappresentata le relazioni semestrali presentate al Parlamento dall'Agcom, pubblicate sul rispettivo sito internet, ma che comunque sono del tutto generiche. È perciò difficile operare una valutazione in termini di efficienza.

deputati. L'organo, che non sostituisce – né deve sostituire – la Giunta delle elezioni, ha compiti consultivi. Difatti, qualora un deputato ne faccia richiesta, il Comitato presenta le proprie interpretazioni rispetto alle disposizioni del codice. Inoltre, ha il compito di esaminare le situazioni di eventuale violazione che vengono presentate dal Presidente della Camera. Ai fini dell'accertamento di eventuali violazioni, il Comitato, nello svolgimento delle sue funzioni di approfondimento e istruttorie, può convocare il deputato nonché chiedere il parere di esperti.

Oltre a sottoporre a regime di pubblicità sul sito internet della Camera i suoi pareri (che esulano da quanto previsto nel comma 2 del par. I, relativo al caso di conflitto di interesse), il Comitato redige una relazione annuale sulle sue attività, anch'essa pubblicata sul sito internet della Camera³⁹.

Appare dunque evidente che una configurazione di un organo di questo tipo non solo rientri nel principio di autodichia⁴⁰ che caratterizza il Parlamento italiano, ma altresì che lo stesso abbia compiti meramente consultivi rispetto all'organo monocratico posto al vertice dell'Assemblea, e che nei casi di non rispetto delle regole deontologiche la sola sanzione è quella della pubblicità.

Per quanto riguarda invece i membri del Governo è necessario far riferimento alla legge n. 215/2004.⁴¹

La legge ha normato il conflitto di interessi in particolare per quanto riguarda il Presidente del Consiglio, i Ministri, i Vice Ministri e i Sottosegretari, non solo introducendo un regime di incompatibilità rispetto a una serie di cariche che possono ingenerare un conflitto, ma altresì ha affidato a due diversi organi taluni compiti. Nella fattispecie, competenze generali all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm), competenze specifiche all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom).

Entrambe hanno il compito di svolgere gli accertamenti per quanto riguarda le eventuali situazioni di incompatibilità. Nel primo caso il titolare della carica deve trasmettere i dati relativi alle proprie attività patrimoniali, *ivi* comprese le partecipazioni azionarie, nonché ogni variazione successiva, per consentire all'Agcm di accertare l'esistenza di situazioni di conflitto di interessi. Perciò, l'Autorità esamina, controlla e verifica. Qualora sussista la prova di una situazione per cui un'impresa – riconducibile al titolare di cariche di governo, al coniuge o ai parenti entro il secondo grado, ovvero le imprese o società da essi

³⁹ A questo indirizzo è consultabile la Relazione per l'anno 2019 https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/comitato_condotta_deputati/file_pdfs/00/000/003/relazione_attivita_Comitato2019_DEF.pdf

⁴⁰ Sul tema dell'autodichia si v. Buonomo G., *Lo scudo di cartone. Diritto politico e riserva parlamentare*, Rubbettino, 2015 e Lo Calzo A., *L'autodichia degli organi costituzionali: il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

⁴¹ Sulla legge del 2004 si v. Mattarella B.G., *Conflitto di interessi: quello che le norme non dicono* [Commento a L. 20 luglio 2004, n. 15], *Giornale di diritto amministrativo*, Vol. 10, fasc. 12, 12 pp. 1284-1291, 2004 e Marchetta, *La legislazione italiana sul conflitto di interessi. La Legge 20 Luglio 2004, n. 215. Orientamenti applicativi, criticità e prospettive di riforma*, Giuffrè, Milano, 2013.

controllate – abbia posto in essere comportamenti diretti a trarre vantaggio da atti adottati in conflitto di interessi, l'Agcm prende le dovute misure limitative e/o correttive.⁴²

L'Agcom effettua le medesime verifiche e ha gli stessi poteri da attivare nel caso di imprese e società operanti nel settore delle comunicazioni.

Perciò i due Garanti possono assumere tutte le decisioni necessarie ed eventualmente trasmettere alle autorità giurisdizionali gli esiti di attività d'indagine, ispettiva e istruttoria nel caso in cui dovessero emergere profili aventi rilievo penale.

Un ulteriore impulso all'attività di prevenzione della corruzione, con particolare riguardo alle amministrazioni pubbliche (ma anche società partecipate, etc.), è derivato dall'approvazione della legge n. 190/2012, cui ha fatto seguito l'approvazione di due decreti legislativi. Con tali interventi sono state incrementate le ipotesi di incandidabilità e incompatibilità ed è stato profuso un maggiore impegno in tema di trasparenza delle informazioni patrimoniali e reddituali dei parlamentari, potenziando la normativa precedente e ancora vigente (l. n. 441/1982). In questo modo si è cercato di dare quel *quantum* di organicità necessario alla materia, nonché di trasformare la precedente Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (AVCP), istituita nel 2009, con la Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).⁴³

Nonostante ciò, vi è da osservare che le dichiarazioni presentate da ciascun parlamentare, pubblicate in un bollettino dedicato a cura dell'Ufficio di Presidenza della Camera di appartenenza oltre che sul sito del Parlamento (in ottemperanza a quanto espressamente disposto dalla l. n. 149/2013), non sono però soggette ad alcuna forma di verifica e/o controllo.

6. Gli obblighi dichiarativi spettanti ai rappresentanti politici: il caso dei parlamentari e dei membri del governo

Come già più volte evidenziato nel presente scritto, il processo di promozione della moralizzazione della vita politica e della trasparenza hanno seguito molteplici percorsi normativi.

È stato già anticipato in questa sede che i membri del Senato, della Camera e del Governo sono tenuti a depositare presso l'ufficio di presidenza della camera di appartenenza una serie di documenti relativi alla loro situazione patrimoniale, alle spese effettuate nel corso della campagna elettorale e documenti concernenti la situazione patrimoniale del coniuge non separato e dei figli conviventi, se gli stessi vi consentono, entro tre mesi dalla loro proclamazione. Peraltro, qualora dovessero registrarsi delle

⁴² Mattarella B.G., La concorrenza come missione: il ruolo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in Astrid Rassegna, pp. 1-8, 2018.

⁴³ Sul contrasto amministrativo al fenomeno corruttivo e sul ruolo assunto dall'Autorità nazionale anticorruzione Cantone R., Merloni F., Conflitti di interesse: una diversa prospettiva, in Diritto pubblico, n. 3, 2019, pp. 879-904.

variazioni rispetto alla dichiarazione dei redditi dell'anno precedente, o in caso di cessazione anticipata dall'incarico, parlamentari e membri del governo sono tenuti a depositare una dichiarazione che tenga conto delle modifiche, nonché copia della dichiarazione dei redditi stessa, entro i termini utili stabiliti per la presentazione.

Oltre ad adempimenti che attengono al profilo reddituale, ai sensi del codice di condotta, ogni deputato è tenuto a dichiarare al Presidente della Camera l'attività professionale o imprenditoriale svolta e le eventuali cariche che ricopriva alla data della presentazione della candidatura e quelle che ricopre in enti pubblici o privati (par. III, co. 1).

Tali dichiarazioni sono sottoposte a regime di pubblicità attraverso la loro pubblicazione sul sito internet della Camera, ove ogni deputato ha la propria pagina personale, e possono essere consultate presso gli Uffici competenti (par. V del Codice). È doveroso però sottolineare come da una verifica effettuata, molti dei documenti pubblicati sulle pagine personali dei deputati risultano essere scansioni di documenti scritti a mano, spesso incompleti e poco decifrabili.

Anche i membri del governo che non sono di derivazione parlamentare, così come i Senatori di diritto e i Senatori a vita, sono tenuti a depositare la documentazione patrimoniale e devono rivolgersi esclusivamente al Consiglio di presidenza del Senato. Sarà poi compito degli Uffici di presidenza raccogliere tali atti e procedere alla loro pubblicazione in un apposito bollettino.

Ad adempimenti dichiarativi simili sono tenuti anche i consiglieri regionali, provinciali e comunali, i titolari di alcune cariche direttive e, a seguito dell'entrata in vigore della l. 96/2012, i membri del Parlamento europeo e i tesoreri non parlamentari di partiti o movimenti politici.

Sul versante dell'amministrazione pubblica, invece, al fine di dare concreta attuazione alla legge anticorruzione⁴⁴, è stato adottato nel 2013 il Codice della trasparenza delle pubbliche amministrazioni⁴⁵, che ha cercato di conferire organicità e sistematicità alla normativa in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte degli enti pubblici.

Tale Codice ha elencato una serie di atti e documenti la cui pubblicazione costituisce un impegno per le pubbliche amministrazioni. In particolare, per quanto attiene alla loro organizzazione e alla loro attività, è stato introdotto un obbligo spettante agli uffici di rendere noti e fruibili a tutti i cittadini i documenti e le informazioni relativi ai componenti degli organi di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale, mediante la loro pubblicazione sui rispettivi siti internet. Difatti, in ottemperanza ai disposti normativi e al fine di rendere la vita amministrativa quanto più trasparente possibile, non solo sono pubblicati gli atti di nomina, ma altresì il curriculum, i compensi connessi all'assunzione della carica, l'assunzione di

⁴⁴ L. 190/2012

⁴⁵ D.Lgs. 33/2013

eventuali altri incarichi⁴⁶, nonché le dichiarazioni patrimoniali e reddituali e le spese per missioni e viaggi di servizio.

7. Il conflitto di interessi

Dal momento che il fenomeno corruttivo è particolarmente radicato e diffuso, così come le ipotesi di conflitto di interessi sono potenzialmente infinite, l'ordinamento italiano ha cercato di sopperire alle limitatezze degli strumenti tradizionali dapprima approvando la normativa anticorruzione e, poi, i decreti legislativi ad essa connessi.

Il Legislatore è perciò intervenuto nuovamente, attraverso una normativa a carattere preventivo e che si basa su regole maggiormente severe, introducendo nuovi obblighi di trasparenza sia per quanto riguarda l'aspetto reddituale, sia per quanto riguarda l'aspetto degli interessi, nonché ulteriori ipotesi di divieto di cumulo di incarichi e di alcune limitazioni. Sebbene l'obiettivo sia apprezzabile dal punto di vista degli intenti e sotto il profilo contenutistico, lo stesso risulta essere limitato, perché coinvolge le cariche amministrative in modo onnicomprensivo, ma altrettanto non fa per le cariche politiche.

C'è da osservare che la ragione di tale disarmonia potrebbe rinvenirsi nella differenza di servizio prestato dagli uni (di servizio amministrativo) e dagli altri (di rappresentanza). Perciò, se per i primi è possibile far

⁴⁶ Art. 14, c.1, lett. d) ed e) d.lgs. 33/2013. Peraltro la Corte costituzionale è intervenuta di recente dichiarando costituzionalmente illegittima la norma che impone obblighi di pubblicazione della situazione patrimoniale di tutti i titolari di incarichi dirigenziali (nel caso di specie dell'Autorità garante della protezione dei dati personali). Con l'entrata in vigore del d. lg. 97/2016 era stato inserito nell'ambito di applicazione dell'art. 14 del d. lg. 33/2013 un vero e proprio obbligo di pubblicazione onnicomprensivo, da applicarsi a tutti i dirigenti pubblici. Per la Corte però «I diritti alla riservatezza e alla trasparenza si fronteggiano soprattutto nel nuovo scenario digitale: un ambito nel quale, da un lato, i diritti personali possono essere posti in pericolo dalla indiscriminata circolazione delle informazioni, e, dall'altro, proprio la più ampia circolazione dei dati può meglio consentire a ciascuno di informarsi e comunicare». Cfr. sent. 21 febbraio 2019, n. 20, cons. in dir. 2.2. La Corte, nel riconoscere l'esigenza di identificare quei titolari d'incarichi dirigenziali ai quali la disposizione possa essere applicata, ha sì richiamato una sorta di provvisorio elenco minimo di incarichi di funzioni dirigenziali (quello recato dall'art. 19, commi 3 e 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), ma ha altresì chiarito che non le *spetti il compito di ridisegnare, tramite pronunce manipolative, il complessivo panorama, necessariamente diversificato, dei destinatari degli obblighi di trasparenza e delle modalità con le quali tali obblighi debbano essere attuati*, auspicando un urgente intervento di revisione complessiva da parte del Legislatore. In questo modo, la Corte, attraverso una sentenza sostitutiva, ha fatto salva una parte della normativa grazie a una sorta di deroga rispetto a una declaratoria di illegittimità costituzionale integrale giacché vi sono alcune tipologie di dirigenti che svolgono compiti di elevatissimo rilievo (propositivi, organizzativi, di gestione di risorse umane e strumentali nonché di spesa), per cui non sarebbe irragionevole il mantenimento in capo ad essi proprio degli obblighi di trasparenza. A seguito di tale sentenza l'ANAC ha adottato la Delibera n. 586 del 26 giugno 2019 recante Integrazioni e modifiche della delibera 8 marzo 2017, n. 241 per l'applicazione dell'art. 14, co. 1- bis e 1-ter del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019. Sul punto si v. Corrado A., Gli obblighi di pubblicazione dei dati patrimoniali dei dirigenti alla luce delle indicazioni della Corte Costituzionale, in *Federalismi*, n. 5/2019, Nicotra I., Privacy vs trasparenza, il Parlamento tace e il punto di equilibrio lo trova la Corte, in *Federalismi*, n.7/2019 e Pizzetti F., Sentenza n. 20/2019 della Consulta e riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni della PA: il legislatore non trascuri il "riuso" delle fonti pubbliche, in *Media Laws*, n.2/2019, consultabile on line all'indirizzo <http://www.medialaws.eu/rivista/sentenza-n-202019-della-consulta-e-riordino-degli-obblighi-di-pubblicita-trasparenza-e-diffusione-delle-informazioni-della-pa-il-legislatore-non-trascuri-il-riuso-delle-fonti-pub/>

valere responsabilità giuridiche di tipo contrattuale ovvero disciplinare nei casi di inadempienza di determinati obblighi e doveri; per i secondi è possibile far valere la sola responsabilità politica, con l'eccezione che non si tratti di casi di assunzione di comportamenti illeciti.

Con specifico riguardo ai rappresentanti politici è doveroso operare una ulteriore distinzione tra parlamentari e membri del governo, giacché per deputati e senatori opera il regime dell'incompatibilità e dell'ineleggibilità.

È bene però chiarire che per i parlamentari non sussiste alcun obbligo o dovere di astensione⁴⁷, ma la decisione è del tutto propria e facoltativa. La motivazione di questa scelta trova spiegazione nell'elevato numero di parlamentari e di organi interni al Parlamento, tali per cui il voto del singolo membro finirebbe con l'essere neutralizzato.

È ovvio che nel caso in cui il soggetto titolare della carica dovesse astenersi da molteplici votazioni, verrebbe meno la *ratio* della sua funzione e sarebbe auspicabile che rassegnasse le dimissioni.

Di contro, per i titolari di cariche di governo (che si presuppone essere di solito prima membri di una delle due Assemblee) è necessario fare un discorso diverso. Nel loro caso si applica la l. n. 215/2004, la quale opera preventivamente, poiché riconosce l'ipotesi di conflitto tra interessi contrapposti⁴⁸.

La stessa si attiva se prevale l'interesse privato rispetto a quello pubblico, ma non chiarisce cosa costituisca interesse pubblico e non tiene conto che qualsiasi interesse privato in sede politica possa diventare pubblico. Nel caso concreto opera un obbligo di astensione, che determina un impedimento, pur temporaneo, all'esercizio della funzione.

La legge dispone che nell'esercizio delle loro funzioni, tali soggetti si devono dedicare esclusivamente alla cura degli interessi pubblici, nonché astenersi dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali se in situazione di conflitto d'interessi. In questo modo gli strumenti di prevenzione sarebbero due: se da un lato vi è un obbligo di astensione (art.1), dall'altro opera il regime delle incompatibilità.

⁴⁷ Sul dovere di astensione si v. Sirianni G., L'etica del personale politico. Parlamentari e titolari di cariche di governo in Merloni F. Cavallo Perin R., (a cura di) Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici, Milano, Angeli, 2009, pp. 39-65. L'A. evidenzia come il dovere di astensione per i titolari di cariche politiche abbia "una portata non solo etica, ma anche giuridica, dal momento che, secondo il dettato costituzionale, tutti coloro cui sono affidate funzioni pubbliche debbono adempierle con disciplina e onore, sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazione dei diritti e debbono operare secondo i canoni del buon andamento e dell'imparzialità".

⁴⁸ Una notazione è qui doverosa. Il Presidente del Consiglio dei ministri, così come l'intero collegio governativo, è sottoposto a due preventive valutazioni prima che possano entrare nel pieno delle loro funzioni. La prima è quella che inerte il controllo del Presidente della Repubblica, che non solo affida il pre-incarico al soggetto che poi assumerà le funzioni di Capo del governo, ma altresì ha un potere di moral suasion sulla lista dei nomi che potenzialmente potrebbero diventare Ministri e che è presentata dall'incaricato al Presidente. Tale potere è stato esercitato di recente dal Presidente Mattarella all'esito delle consultazioni per l'affidamento dell'incarico a formare il nuovo Governo nel maggio/giugno. 2018. La seconda valutazione è quella che riguarda il voto di fiducia iniziale dei due rami del Parlamento ex art. 94 commi 1 e 2 Cost.

Il controllo è affidato a una autorità amministrativa che procede alle opportune verifiche, ma cui non consegue una diffusione dei risultati e che tra l'altro non ha poteri sanzionatori. Benché la dottrina li riconduca nell'alveo del medesimo istituto, vale a dire quello dell'incompatibilità, tali strumenti si attivano e operano in maniera differente. Difatti, la prima implica che il soggetto non possa intraprendere azioni o decisioni e tenere determinati comportamenti (incompatibilità funzionale),⁴⁹ la seconda invece può comportare la perdita della posizione (incompatibilità strutturale). In entrambi i casi, la punibilità dipende dalla manifestazione concreta dell'ipotesi di conflitto di interessi, ovvero in via successiva.

Un'ultima notazione doverosa riguarda la particolare tipologia di conflitto di interessi configurata dal Legislatore italiano. Nell'ipotesi non rientra esclusivamente il caso del titolare di carica governativa che partecipa all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o che omette un atto dovuto perché si trova in situazione di incompatibilità, ma anche quando l'atto o l'omissione ha un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate.

Appare perciò evidente come, nel caso italiano, il Legislatore abbia fatto una scelta diversa rispetto ad altri ordinamenti, prediligendo una concezione di conflitto di interessi per incidenza patrimoniale da escludere in via preventiva, diversa da quella più generica relativa agli interessi economici da appurare in via successiva. Nel caso invece di conflitti che esulano dalla materia economica, la disciplina ha operato una elencazione delle ipotesi di incompatibilità.

8. Il necessario bilanciamento tra diritto alla trasparenza e diritto alla riservatezza

Sebbene il Legislatore abbia cercato di colmare, pur in maniera del tutto insoddisfacente, la lacuna normativa che ha per diversi decenni caratterizzato l'ordinamento italiano, ancora oggi i rappresentanti politici, sia che essi siano parlamentari sia che siano membri del governo, hanno delle reticenze a ottemperare alle esigenze di trasparenza *tout-court*.

Tra l'altro, la diffusione di dati relativi alle informazioni economico-patrimoniali non è dipesa dall'accesso da parte dei cittadini – che per averne consultazione diretta devono comunque essere iscritti alle liste elettorali della Camera –, bensì è principalmente diffusa grazie all'attività dei giornalisti e di alcune associazioni, che non solo esercitano un diritto di cronaca, “ma svolgono anche una funzione che integra la *ratio iuris* di tale anagrafe”⁵⁰. Perciò, grazie alla diffusione dei dati operata dalla stampa e non, gli elettori

⁴⁹ Nel caso in cui si tratti di un provvedimento, l'astensione non riguarda solo la fase finale della deliberazione, ma si estende anche ai momenti iniziali di tipo istruttorio.

⁵⁰ Sent. Corte d'appello di Milano sez I pen, 13 aprile 1993, n. 1003. Con tale sentenza, la Corte d'appello di Milano ha ritenuto non diffamatorie le affermazioni contenute in un articolo giornalistico riguardante la mancata presentazione da

sono in grado, se vogliono, di giudicare l'operato ed eventualmente indirizzare il proprio consenso verso altri soggetti. A maggior ragione se si considera che la scelta dei rappresentanti nella cd. "prima repubblica" era di competenza esclusiva dei partiti politici e quindi veicolata; mentre nella cd. "seconda repubblica" questa tipologia di mediazione è venuta meno e fa emergere come ancora più improcrastinabile la regolamentazione della cd. legislazione elettorale di contorno. Proprio in questa categoria sono ascrivibili le norme sulle regole e sul controllo delle elezioni, quelle sulle campagne elettorali, quelle sui candidati, ipotizzando tra l'altro una regolamentazione del meccanismo delle primarie. Parimenti, qualsiasi cittadino avrebbe la possibilità di consultare la documentazione patrimoniale e ogni altra informazione utile nelle rispettive schede personali pubblicate nelle pagine ufficiali di Camera, Senato e del Governo, sia per quanto riguarda i membri, sia per quanto riguarda i collaboratori. C'è però da evidenziare che, con riguardo ai membri delle due Assemblee parlamentari, la documentazione pubblicata è in taluni casi incompleta e, in specifici casi, si tratta della scannerizzazione di documenti dattiloscritti di difficile traduzione. Pur nel pieno rispetto del diritto alla privacy, che comunque deve necessariamente essere bilanciato con il principio di trasparenza, è doveroso chiedersi come sia possibile avere contezza di alcune questioni se la documentazione che deve essere pubblicata rimane di fatto inaccessibile.

9. L'apparato sanzionatorio

In Italia la questione della "deontologia politica" è stata sommariamente e temporaneamente risolta facendo ricorso a strumenti puntuali, finalizzati a migliorare il circuito democratico e della rappresentanza politica.⁵¹ Perciò si è intervenuti in materia di trasparenza, di finanziamento ai partiti, di finanziamento delle campagne elettorali, di regolamentazione dei rappresentanti di interessi, etc. Normative che spesso e volentieri sono dipese dalla grande attenzione mediatica, in alcuni casi derivata da inchieste giudiziarie. È ovvio che la reazione da parte dell'ordinamento civile e/o penale non dipende dalla violazione di una norma di *soft law*, ma se tale violazione costituisca un reato e/o se il comportamento di un soggetto configuri un illecito.

L'ordinamento italiano, oltre ad aver predisposto interventi di natura preventiva finalizzati a limitare le ipotesi criminose, ha altresì introdotto un corredo di procedure dirette all'accertamento di violazioni e, se nel caso, molteplici misure sanzionatorie che hanno però natura repressiva e costituiscono una *extrema ratio*. In tal senso, lo Stato può valutare le tempistiche e le modalità con cui decidere se c'è stata una violazione di una norma, se avviare o meno l'azione civile, penale e/o amministrativa (sempre se non sia

parte dell'on. Marco Pannella dell'attestazione patrimoniale prevista dall' art. 3 l. 5 luglio 1982 n. 441, per i membri del Parlamento.

⁵¹ Caravita di Toritto B., I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne, in Bilancia P. et al (a cura di) Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 21 e ss.

stata prevista una procedibilità *ex officio*). E questo dipende dalla rilevanza giuridica di una determinata fattispecie o di un determinato comportamento.

La logica sottesa agli interventi del Legislatore in materia destano però un profilo di non trascurabile rilievo, perché sembrerebbe che in alcuni casi si sia scelto di intervenire a più riprese in un'ottica del tutto emergenziale, priva di un disegno organico alla base.

Altrettanto interesse hanno destato i codici disciplinare e di condotta per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, la cui entrata a regime risale al 1990, ma che sono stati recepiti dal d.lgs. n.165/2001⁵². Tale strumento, inizialmente diversificato per ogni amministrazione e poi divenuto comune a tutti i dipendenti, è stato più volte modificato, da ultimo sulla base delle linee guida promosse dall'Autorità nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.), con deliberazione n.75 del 24 ottobre 2013.

La vigilanza sul rispetto delle norme contenute nel codice è affidata a dirigenti responsabili di ciascuna struttura, alle strutture di controllo interno e agli uffici etici e di disciplina; mentre per quanto riguarda l'attività di vigilanza e monitoraggio, le amministrazioni si avvalgono dell'ufficio procedimenti disciplinari. Benché la violazione degli obblighi previsti dal codice rientri tra le ipotesi di comportamenti contrari ai doveri d'ufficio, cui sono collegate sanzioni all'esito del procedimento disciplinare e nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità, non è escluso che comportamenti di mal amministrazione possano comportare responsabilità penale, civile, amministrativa e contabile del pubblico dipendente e del dirigente, da attivarsi nelle sedi adeguate.

Con riguardo invece l'ambito parlamentare, il secondo comma del paragrafo I del Codice etico della Camera dei deputati cerca di integrare le disposizioni previste dalla legge ordinaria. Difatti, lo stesso offre una definizione di conflitto di interessi tale per cui vi rientra ogni situazione ove uno specifico interesse privato può influenzare indebitamente l'esercizio delle sue funzioni. Perciò a ciascun deputato spetta l'onere di adottare tutti i provvedimenti necessari per rimuoverlo, in conformità ai principi e alle disposizioni del codice di condotta.

È evidente il richiamo alla normativa del 2004 che prevede si incorra nel reato di cui all'art. 328 del codice penale, ossia rifiuto ovvero omissione di atto d'ufficio,⁵³ in caso di mancata comunicazione o di

⁵² Se il Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è stato adottato con Decreto del presidente della Repubblica (16 aprile 2013, n. 62), il Codice di comportamento e di tutela della dignità e dell'etica dei dirigenti e dei dipendenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 settembre 2014. Sul codice di comportamento dei dipendenti pubblici oltre a Mattarella B., Il nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici, op. ult. cit., si v. *supra* la bibliografia della nota n. 32.

⁵³ L'articolo 328, co. 2 del codice penale genericamente sanziona sia i reati di rifiuto sia quelli di omissione di atti d'ufficio. Con il primo comma, l'ordinamento disciplina il reato di rifiuto d'atto d'ufficio del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio. Qualora questi rifiuti indebitamente un atto del suo ufficio – per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità – può incorrere in una pena detentiva che va da sei mesi a due anni.

dichiarazioni non veritiere o incomplete.⁵⁴ Nei casi di comunicazioni tardive, invece, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria.

Una volta appurata la sussistenza di irregolarità, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni danno comunicazione documentata all'autorità giudiziaria competente e ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Più di recente, il Legislatore ha tentato di innovare la normativa, ritenuta in molteplici occasioni e da più parti del tutto lacunosa e insufficiente, con una proposta di cui non si è riusciti a completare l'esame per il mancato accordo politico alla base e la fine della legislatura.

Il progetto di legge, all'esame delle due Camere nel 2016, aveva il principale obiettivo di affrontare il conflitto di interessi potenziale (e non più solo *ex post*), nonché di estendere l'ambito soggettivo di applicazione della legge non più solamente ai titolari di cariche di governo nazionali, ma anche ai titolari di cariche di governo regionali, dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali.

Al netto di possibili ulteriori modifiche che potrebbero essere approvate nella nuova legislatura⁵⁵, il bilancio della soluzione adottata sin dal 2004 non può essere positivo, pur avendo ridotto il numero dei casi di potenziale conflitto di interessi in via preventiva attraverso lo strumento delle dimissioni volontarie dei soggetti interessati.⁵⁶ In questo caso, però, la normativa interviene solo su una parte delle situazioni

Con il secondo comma, invece, si regola il reato di omissione. In questa ipotesi, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio è punito con una pena detentiva ovvero con una sanzione pecuniaria, se entro trenta giorni dalla richiesta non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo. Appare dunque evidente che, affinché si verifichi l'attivazione delle misure sanzionatorie previste dall'articolo, le ipotesi di violazione degli obblighi di dichiarazione possono essere tre: mancata dichiarazione, dichiarazione non veritiera, dichiarazione incompleta. Ulteriore ipotesi preventivata è quella per cui l'interessato decida di non procedere ad una richiesta avanzata dall'autorità competente, nei termini da quest'ultima stabiliti. Di contro, nel caso in cui l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) faccia richiesta a un soggetto di ottenere documenti, dati e notizie ma questi non ottemperi, pur essendo riconducibile a un caso di omissione di dichiarazioni, le sanzioni sono quelle previste dalla legge n. 249/1997 in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 2621 del codice civile e, dunque, sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalla stessa Autorità nonché sono puniti con la pena della reclusione disposta dal tribunale.

⁵⁴ Nella XVII relazione semestrale sul conflitto di interessi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato al Parlamento di dicembre 2018, è evidenziato come il 73% delle incompatibilità sia stata risolta autonomamente dai titolari di carica, sebbene, in molti casi (61%), nel periodo intercorrente tra la nomina e la dichiarazione sulle incompatibilità. La ragione di tale differimento è principalmente imputabile alle necessarie tempistiche per il perfezionamento delle operazioni di risoluzione delle diverse situazioni.

⁵⁵ Il 19 dicembre 2018 è stato presentato un altro progetto di legge recante disposizioni in materia di conflitti di interessi, ineleggibilità e incompatibilità parlamentari (A.C. 1460), assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 29 luglio 2019, ma il cui esame non è ancora iniziato.

⁵⁶ Nel gennaio 2019 il Parlamento italiano ha approvato la legge n. 3/2019 cd. "spazzacorrotti", che ha introdotto misure di trasparenza e alcuni requisiti di bilancio per alcune forme di associazione. Tali obblighi di pubblicità sono stati inclusi nel curriculum vitae di ciascun candidato e nel certificato penale stabilito dal casellario giudiziale, dallo statuto e dal bilancio; vincoli di pubblicità e registrazione in caso di contributi in denaro superiori a un determinato importo (500 euro); limitazioni al pagamento di contributi da parte di governi o enti pubblici di stati esteri o persone giuridiche stabilite in uno stato straniero; obblighi di segnalazione, ecc. La legislazione ha introdotto, tra l'altro, un'assimilazione tra partiti / movimenti politici e fondazioni, associazioni e comitati i cui organi di governo sono composti o deliberati da membri di partiti o movimenti politici.

che potrebbero palesarsi nel concreto. Anche se è doveroso osservare che la stessa risponde a una tendenza registrata nell'ordinamento italiano, cioè quella di far valere il principio di depenalizzazione tanto con riguardo alle fattispecie incriminatrici, quanto con riguardo ai procedimenti penali. Al contempo, proprio in quest'ottica, si incentiva l'affidamento delle questioni alle autorità amministrative indipendenti, dotate di poteri sanzionatori.

Le tutele appaiono così del tutto insufficienti e impongono un ripensamento generale, nonché una sistematizzazione del complesso garbuglio normativo, al fine di adottare norme chiare e applicabili in materia conflitto di interessi e che conferiscano coerenza all'intero impianto normativo.

10. Considerazioni di sintesi

Sebbene il complesso meccanismo di protezione immunitaria rappresenti un collegamento tra responsabilità politica e responsabilità penale, lo stesso non è stato introdotto a salvaguardia di taluni soggetti che assumono comportamenti illeciti o penalmente perseguibili, ma in un'ottica diametralmente opposta. L'obiettivo dovrebbe essere quello di ristabilire quel rapporto di fiducia troppo spesso vacillante tra governanti e governati. A maggior ragione quando vi è una commistione di interessi, tra quelli politici e quelli economici, tra quelli generali e quelli specifici, che naturalmente ripercuote effetti negativi sulla democrazia. Ancor di più quando questa commistione di interessi coinvolge direttamente il cd. Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC), ossia il settore delle telecomunicazioni e dei mass-media, che incidono direttamente sui meccanismi di formazione del consenso elettorale e, perciò, sulla rappresentanza politica⁵⁷.

Tendenzialmente, i vari ordinamenti e i diversi settori cercano di regolare il conflitto di interessi in maniera diversa⁵⁸. Per questo è possibile individuare tre modalità di intervento: la prima e più estrema è quella dell'impedimento, ragion per cui il titolare dell'interesse privato non può assumere la carica pubblica, la seconda è quella maggiormente *soft* per cui si riconosce l'esistenza di un conflitto e lo si tollera, purché sia sottoposto a un particolare regime di pubblicità. La terza invece rappresenta una via mediana

⁵⁷ A tal proposito si v. Borrello R., La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive di rilievo politico in Italia, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2019. Si v. altresì Caravita di Toritto B., Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?, in *Federalismi* 2, 2019.

⁵⁸ Sul conflitto di interessi nel diritto comparato, oltre al già citato Mattarella B.G. Le régime juridique du conflit d'intérêts: Éléments comparés. *Revue Française D'administration Publique*, pp. 643-654, si v. anche Servizio Biblioteca della Camera dei deputati, Conflitto di interessi e cariche di governo, *Materiali di legislazione comparata*, n. 3, Settembre 2006, <https://documenti.camera.it/Leg15/Dossier/Testi/MLC003.htm>; Rando G., Il conflitto d'interessi nell'esercizio di funzioni pubbliche Spunti di Diritto comparato per una riforma nell'ordinamento italiano, Torino, Giappichelli, 2014; Auby J.B., Breen E., Perroud T., *Corruption and conflicts of interest : a comparative law approach*, Cheltenham, Northampton, Elgar, 2014.

per cui si introducono obblighi di astensione, impendendo in questo modo che l'interessato possa assumere decisioni su questioni che rientrano nella sua sfera di interesse.

In tal senso, viene in soccorso il principio di trasparenza, che se da un lato consente ai rappresentanti di dar conto della correttezza del proprio operato, dall'altro evidenzia l'insussistenza o il venir meno di situazioni di conflitti di interessi potenziali nell'ottica di consacrazione dell'etica pubblica. Tale principio deve però essere bilanciato rispetto a esigenze strettamente connesse al diritto alla riservatezza. Trasparenza e privacy sono valori costituzionali intimamente e indissolubilmente connessi. Gli stessi possono essere riconosciuti come principi e diritti tra loro complementari, che se tra loro combinati consentono “di preservare la libertà dei privati dagli abusi del potere e di favorire la libera partecipazione dei cittadini”⁵⁹, contribuendo a conferire un maggiore grado di democraticità all'ordinamento, soprattutto nell'ottica della rappresentanza.

Il complesso rapporto tra esigenze di trasparenza e tutela della riservatezza poggia su un costante equilibrio precario, che deve essere saggiamente e opportunamente bilanciato per evitare che una delle due possa alterare natura e contenuti dell'altra. In molteplici occasioni la Corte ha ricordato che nessun diritto fondamentale deve prevalere in assoluto, né parimenti essere sacrificato del tutto fino a renderne impossibile il suo esercizio.⁶⁰

Più di recente, la Corte costituzionale ha chiaramente affermato che trasparenza e riservatezza sono egualmente meritevoli di tutela. Se da un lato *il diritto alla riservatezza dei dati personali, quale manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata*, è un diritto *che attiene alla tutela della vita degli individui nei suoi molteplici aspetti*, dall'altra pubblicità e trasparenza sono “riferiti non solo, quale corollario del principio democratico (art. 1 Cost.), a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento dell'amministrazione e, per la parte che qui specificamente interessa, ai dati che essa possiede e controlla. Principi che, nella legislazione interna, tendono ormai a manifestarsi, nella loro declinazione soggettiva, nella forma di un diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione.”⁶¹

Appare dunque evidente come sia necessaria da parte dell'organo di controllo esterno, qual è la Corte costituzionale, l'opera di contemperamento tra i diversi interessi costituzionali e diritti fondamentali,

⁵⁹ Colapietro C., *Il complesso bilanciamento tra il principio di trasparenza e il diritto alla privacy: la disciplina delle diverse forme di accesso e degli obblighi di pubblicazione*, in *Federalismi*, n.14/2020, cit. p. 1.

⁶⁰ Sul punto si veda Califano L., *Trasparenza e privacy: la faticosa ricerca di un bilanciamento mobile*, in Califano L., Colapietro C. (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 35 ss. e Carloni E. Falcone M., *L'equilibrio necessario Principi e modelli di bilanciamento tra trasparenza e privacy*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2017, pp. 723-777; Della Giustina C., *Alla ricerca di un ragionevole equilibrio tra principio di trasparenza e tutela della riservatezza*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 1/2020.

⁶¹ Corte costituzionale Sent. 20/2019.

effettuata sulla base dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità⁶², qualora questi dovessero trovarsi in conflitto. Da un lato la riservatezza, diritto che ha ottenuto riconoscimento e protezione giuridica da possibili indebite interferenze, pur in assenza di una espressa disposizione costituzionale, frutto di una interpretazione sistematica ed estensiva in particolar modo (ma non solo) degli articoli 2, 14 e 15 Cost.⁶³ Dall'altro la trasparenza, principio e interesse che ha ottenuto riconoscimento sia a livello costituzionale (con specifico riguardo per l'art. 97 Cost.), ma anche a livello sovranazionale (art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue). Proprio quest'ultimo ha trovato progressiva positivizzazione ed è stato primariamente declinato come conoscibilità dell'azione amministrativa, a partire dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 come diritto di accesso ai documenti amministrativi. Lo stesso ha poi trovato sviluppo in un ulteriore profilo, quello della libertà di informazione (a partire dall'art. 21 Cost. in senso attivo come libertà di informare, ma poi anche in senso passivo come diritto di essere informati)⁶⁴, grazie all'evoluzione tecnologica dei mezzi di comunicazione e di informazione, che ha necessariamente portato all'approvazione di una congerie di strumenti normativi affinché vi fosse un adeguato ombrello di protezione giuridica.

Per quel che concerne il presente lavoro degno di nota è un aspetto di forte criticità che deve essere affrontato e non più procrastinabile, vale a dire il complesso guazzabuglio normativo in tema di “deontologia politica”. Pur apprezzando il tentativo messo in atto dalla Camera dei deputati attraverso il

⁶² Sul bilanciamento si v. *ex multis* Bin R., Diritti e argomenti: il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale, Giuffrè, Milano, 1992; Morrone A., Bilanciamento, in Enciclopedia del diritto, Annali, Milano 2008, volume II, tomo II, pp. 185- 204 e Cartabia M. I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana. Intervento presentato a: Incontro trilaterale tra la Corte costituzionale italiana, la Corte costituzionale spagnola e il Tribunale costituzionale portoghese, Roma, 2013 consultabile on line https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_Roma2013.pdf

⁶³ Con è oramai ben noto, il diritto alla privacy si sviluppa a partire dal concetto di autodeterminazione della vita privata del singolo nella sua sfera personale, mutuato dal diritto anglosassone, dal celebre “right to be let alone”, ragion per cui tutto ciò che riguarda la persona è eluso dall'intervento e dal sindacato dell'autorità pubblica. Warren S. D., Brandeis L., The right to privacy, in Harvard law review, Vol. 4, No. 5., 1890, pp. 193-220. Nel continente europeo e nell'ordinamento italiano la riservatezza è stata introdotta in tempi più recenti. Qui non si è sviluppato a partire dall'autodeterminazione quanto piuttosto da una formulazione classica della libertà fisica, in particolar modo grazie alla funzione nomogenetica dell'articolo 2 Cost. Sul tema della riservatezza la dottrina è sconfinata. Si veda *ex multis* Cerri A., Riservatezza (diritto alla), Diritto costituzionale, in Enciclopedia giuridica, vol. XXVIII, Roma, 1995; Busia G., Riservatezza (diritto alla), in Digesto pubbl., Agg., Torino, 2000, 481; De Siervo U., Tutela dei dati personali e riservatezza, in AA.Vv., Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali: scritti in memoria di Paolo Barile, Padova, 2003; Salerno G. M., La protezione della riservatezza e l'inviolabilità della corrispondenza, in Ridola P., Nania R. (a cura di), I diritti costituzionali, Torino, 2006, vol. II, 617 ss.; Califano L., Riservatezza, protezione dei dati personali, in Califano L. (a cura di), Privacy: affermazione e pratica di un diritto fondamentale, Napoli, Editoriale scientifica, 2016. Più in generale sui diritti e sulle libertà fondamentali si v. Caretti P., Tarli Barbieri G., I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali, Torino, Giappichelli, 2017, Ridola P., Nania R. (a cura di), I diritti costituzionali, Torino, Giappichelli, 2006, Nania R. (a cura di), L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio, Torino, Giappichelli, 2012 e Curreri S., Lezioni sui diritti fondamentali, Milano, Angeli, 2018.

⁶⁴ Califano L., Trasparenza e privacy nell'evoluzione dell'ordinamento costituzionale, in AA. VV. Trasparenza e privacy. Conflitti e bilanciamenti tra storia e teoria, Giornale di Storia Costituzionale, n. 31, 2016, pp. 77-96.

Codice di condotta e il relativo Comitato, sarebbe auspicabile che il Legislatore intervenisse con una disciplina normativa maggiormente coesa, coerente ed organizzata, ponendo fine al sistema attuale caratterizzato da una estrema confusione, che finisce per incidere negativamente tanto sul principio di sovranità e sulla forma di stato, quanto sul sistema delle fonti.

In questo senso, dunque, il principio di trasparenza può essere interpretato anche come garanzia della conoscibilità e comprensione di atti, di documenti, di informazioni e di dati propri resi pubblici sui siti istituzionali delle amministrazioni dello Stato.⁶⁵ Soprattutto se si considera che la trasparenza può essere intesa come forma di pubblicità, di partecipazione, ma anche di controllo che può coinvolgere le assemblee parlamentari, come corollario del principio democratico. Perché se da un lato l'esigenza è quella di consentire ai rappresentati di conoscere l'operato dei propri rappresentanti, dall'altro proprio questi ultimi hanno un dovere informativo nei confronti dei propri elettori (fatta eccezione per quei casi coperti da al fine di proteggere particolari interessi) in ragione tanto della democrazia rappresentativa, quanto della sovranità popolare.

Nel complesso rapporto tra privacy, democrazia e trasparenza il grado di diffusione e accessibilità delle informazioni deve essere però necessariamente bilanciato con la tutela della riservatezza, giacché “mai come oggi ci troviamo di fronte a valori e istanze parimenti apprezzabili. Da un lato sta il governo della democrazia che ha bisogno di una effettiva circolazione delle informazioni, dall'altro la tutela del diritto alla privacy, sempre più rilevante in una società a crescente dimensione tecnologica”⁶⁶, e perciò *da prendere sul serio*⁶⁷.

⁶⁵ Sarebbe assai riduttivo ricondurre il termine trasparenza alla sola conoscibilità di atti e documenti. Sarebbe perciò preferibile un uso semanticamente più appropriato in ragione del quale il termine dovrebbe essere inteso come sinonimo di cognizione. Su questo Giannini M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1970 citato in Salerno G.M., *Verso un'amministrazione trasparente: principi costituzionali e regole legislative*, AA. VV. *Trasparenza e privacy. Conflitti e bilanciamenti tra storia e teoria*, Giornale di Storia Costituzionale, n. 31, 2016, pp. 97-113. Si veda altresì Manganaro F., *L'evoluzione del principio di trasparenza*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; Colapietro C., *Trasparenza e democrazia: conoscenza e/è potere*, in Califano L., Colapietro C. (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 3 ss.; Merloni F., *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico* e Arena, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in Merloni F. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008.

⁶⁶ Calzolaio S., *Introduzione*, in AA. VV. *Trasparenza e privacy. Conflitti e bilanciamenti tra storia e teoria*, Giornale di Storia Costituzionale, n. 31, 2016, cit. p. 5. Sul complesso rapporto tra trasparenza e privacy si v. Carloni E., *Il bilanciamento tra trasparenza e privacy*, in B. Ponti (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Rimini, Maggioli, 2016; Menichetti E., *La conoscibilità dei dati, tra trasparenza e privacy*, in F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008; Califano L., *Trasparenza e privacy: la faticosa ricerca di un bilanciamento mobile*, in L. Califano, C. Colapietro (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014 e Carloni E. Falcone M., *L'equilibrio necessario Principi e modelli di bilanciamento tra trasparenza e privacy*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2017, pp. 723-777.

⁶⁷ Frosini T.E., *Il costituzionalismo nella società tecnologica*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, Anno XXXV Fasc. 4 – 2020, cit. p. 471.