

# Osservatorio sulle fonti

## IL CODICE DI CONDOTTA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI: (MANCATE) NOVITÀ DI CONTENUTO E DI FORMA

di *Serena Sileoni*\*

*Uno dei modi con i quali si è evitata la necessità  
di fare appello alle norme esterne di condotta  
è stata la fede nella "coscienza"  
B. Russell\*\**

SOMMARIO: 1. La condotta dei parlamentari: dall'etica al diritto. - 2. La disciplina della condotta dei parlamentari in Italia e, in particolare, il codice di condotta dei deputati. - 3. I codici di condotta per i parlamentari e i membri delle assemblee elettive: profili comparati. - 4. I codici di condotta tra valore giuridico... - 5. ...e valore simbolico.

*On April, 12th 2016 the Italian Chamber of deputies approved an internal document as code of conduct for deputies.*

*Despite its name, it is not a proper code of conduct as a legal source, but only an experimental and atypical document providing for conflict of interests and gifts.*

*From also a comparative point of view, the article examines the code of conduct from the perspective of its content, its formality, the legal national and international mood for the approval of ethical document for civil servants and politicians*

---

\* Assegnista di ricerca di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

\*\* B. RUSSELL, *Scienza e religione*, Longanesi, Milano, 1974, p. 203.

# Osservatorio sulle fonti

## 1. La condotta dei parlamentari: dall'etica al diritto

L'etica pubblica è uno degli argomenti più solcati nel dibattito e nella prassi delle istituzioni degli ultimi anni, non soltanto italiani<sup>1</sup>.

Buon senso pretende che nessuna norma esterna possa eliminare fin dalla radice le insidie di comportamenti iniqui, dannosi o interessati. Le norme morali, più di ogni altra, sono dentro ciascun uomo, e dettano e limitano le sue azioni con molta più efficacia di quanto non possano fare le regole di diritto. Tornano facili alla mente gli insegnamenti di Kant, secondo cui «il sistema di deontologia generale si divide in *jurisprudencia*, che è compatibile con leggi esterne, e etica, che non è compatibile»<sup>2</sup>.

Ad esse dovrebbero rispondere tanto più quanti rivestono ruoli pubblici, non solo perché, svolgendo pubbliche funzioni, dovrebbero avere a cuore il bene comune, ma in particolare perché le norme di condotta, nel loro caso, trattandosi di soggetti al vertice delle istituzioni, rischiano di essere ancor più autoreferenziali.

Tuttavia, nelle contemporanee democrazie occidentali, lotta alla corruzione, conflitto di interessi, trasparenza sono parole ricorrenti non solo del linguaggio etico, ma anche di quello giuridico, al punto da essere al centro di un dialogo internazionale e comparato tra le istituzioni e di fenomeni di *legal transplant*<sup>3</sup>.

Una parte di questo confronto è dedicata alla elaborazione di codici di condotta in ambito politico e amministrativo per disciplinare il comportamento di particolari sog-

---

<sup>1</sup> La letteratura è sterminata, si rinvia soltanto, di recente, a P. PIRAS, *Il buon andamento nella pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione: la novella del nemico immortale*, in *Il Diritto dell'economia*, 1/2015, p. 35 ss.; ai contributi di G. DE VERGOTTINI, B.G. MATTARELLA, L. GIAMPAOLINO, G. SPANGHER, F. DI CRISTINA nel numero 1-2/2012 di *Percorsi costituzionali* dedicato a *Corruzione contro Costituzione*; V. CERULLI IRELLI, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in F. MERLONI E L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010; L. VANDELLI (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Franco Angeli, Milano, 2009; G. SIRIANNI, *Etica pubblica e prevenzione della corruzione: il problema del personale politico*, in *Diritto pubblico*, 3/2014, p. 927 ss.; S. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, Il Mulino, Bologna, 2007; E. CARLONI, *Ruolo e natura dei c.d. codici etici delle amministrazioni pubbliche*, in *Diritto pubblico*, 2/2002, p. 319 ss.; U. DE SIERVO, *Alcune regole etiche per le classi dirigenti*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001. Dal punto di vista comparato, v. i contributi di P. LEYLAND, B. GAGLIARDI, J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, D. SCHEFOLD, F. CLEMENTI, S. BONFIGLI al volume di F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, 2009. Per una riflessione filosofica sul tema, v. a S. MAFFETTONE, *Etica pubblica. La moralità delle istituzioni nel terzo millennio*, Il Saggiatore, Milano, 2001; G. PELLEGRINO, *Etica pubblica: una piccola introduzione*, LUP, Roma, 2015; F.P. CASAVOLA, *L'etica pubblica tra valori e diritti*, Cittadella, Assisi, 2015. Per uno primo sguardo comparato, v. OECD, *Trust in government. Ethics measures in OECD countries*.

<sup>2</sup> I. KANT, *La metafisica dei costumi*, introduzione.

<sup>3</sup> Sul piano istituzionale, si veda, per la regione europea, il Rapporto della Commissione europea sull'anticorruzione, COM(2014)38 final, nonché i rapporti periodici del GRECO, su cui si tornerà più avanti nel testo; a livello universale, il rapporto dell'UNDOC sullo Stato di attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, 2015. Sul fenomeno del *legal transplant*, v. G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali e vincoli alla comparazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4/2015, p. 953 ss.; sul dialogo nella funzione legislativa, L. SCAFFARDI (a cura di), *Parlamenti in dialogo*, Jovene, Napoli, 2011.

# Osservatorio sulle fonti

getti (politici in competizione elettorale, rappresentanti eletti, dipendenti delle pubbliche amministrazioni, etc.), con riguardo a principi etici quali correttezza, imparzialità, onestà e trasparenza<sup>4</sup>. Essi consistono in una sorta di regole interne dal contenuto tipico, riguardanti la condotta esigibile da coloro che rivestono determinate cariche o ricoprono determinati uffici. Rispetto ad altre forme di autodisciplina, motivate da esigenze diverse, come la particolarità tecnica della materia o il carattere transfrontaliero del settore (si pensi alle norme di disciplina dei comportamenti in internet, dal commercio elettronico alla neutralità della rete, alla cooperazione dei privati in materia ambientale, alle *best practices* nei mercati finanziari, etc.), essi hanno per scopo quello di disciplinare il comportamento dei destinatari dal mero punto di vista della correttezza etica. Rappresentano, in sostanza, norme dal contenuto etico, più o meno dettagliato, affidate non al legislatore, ma al loro stesso destinatario. In questa prospettiva, assomigliano ai codici deontologici tipici degli ordini professionali, che contengono norme di carattere disciplinare per gli iscritti ai relativi albi<sup>5</sup>.

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

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

Dall'Europa agli Stati Uniti al Sud Africa all'India, sembra infatti potersi constatare una tendenza omologativa verso questi strumenti di autodisciplina a garanzia della probità della classe politica al potere<sup>6</sup>. In ambito europeo, il Consiglio d'Europa ha istituito nel 1999, tra le numerose attività orientate al rafforzamento della lotta alla corruzione nella dimensione parlamentare, un Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), di

---

<sup>4</sup> V. su questo punto lo studio comparato di Francia, Regno Unito, Stati Uniti d'America, Spagna e Portogallo condotto dal Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, *Rapporto al Presidente della Camera dei deputati*, 23 ottobre 1996. V. anche R. FINOCCHI, *I codici di condotta*, in M. D'ALBERTI, R. FINOCCHI (a cura di), *Corruzione e sistema istituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 133 ss.

<sup>5</sup> U. DE SIERVO, *Codes de conduite, différents modèles et aspects*, in *Act of the Spring Conference of European Data Protection Commissioners*, Helsinki, 14-16/1999, cit. da A. SIMONCINI, *Autorità indipendenti e "costruzione" dell'ordinamento giuridico: il caso del Garante per la protezione dei dati personali*, in *Dir. Pubbl.*, 3/1999, p. 879 nt. 82; G. ALPA, P. ZATTI (a cura di), *Codici deontologici e autonomia privata*, Giuffrè, Milano, 2006.

<sup>6</sup> G. POWER, per la Global Organization of Parliamentarians Against Corruption and Westminster Foundation for Democracy, *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: a Guide for Parliamentarians*, 2009.

# Osservatorio sulle fonti

cui fanno parte non solo i membri del Consiglio, ma anche altri paesi che hanno partecipato all'elaborazione dell'accordo istitutivo, tra cui gli Stati Uniti, e tutti quelli che aderiscono alla Convenzione internazionale penale e civile sulla corruzione. Tra le funzioni del GRECO, vi è anche lo svolgimento di valutazioni periodiche e tematiche sul rispetto da parte degli Stati membri degli standard del Consiglio d'Europa in materia di lotta alla corruzione. Il quarto ciclo di valutazione del GRECO, avviato il primo gennaio 2012 e a cui l'Italia si sottoporrà entro il 2016, ha ad oggetto la «prevenzione della corruzione dei parlamentari, dei giudici e dei procuratori» con particolare riguardo ai principi etici e alle regole deontologiche, ai conflitti di interesse, all'interdizione e limitazione dello svolgimento di determinate attività potenzialmente in contrasto con le funzioni parlamentari, alle forme di pubblicità delle dichiarazioni patrimoniali e dei redditi dei parlamentari. Proprio con riferimento agli strumenti con cui i Parlamenti prevengono fenomeni di corruzione e conflitti di interesse, il GRECO ha fin dall'inizio di questo quarto ciclo di valutazione incoraggiato l'adozione di codici deontologici, i quali avrebbero la funzione non solo di disciplinare comportamenti potenzialmente esposti a rischio di corruzione, conflitti di interesse e indebite pressioni, ma anche di consentire il recupero della fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni rappresentative. L'assenza di codici etici per i membri delle assemblee legislative è stata quindi valutata con disfavore dal GRECO nei paesi finora esaminati e, viceversa, apprezzata per i paesi di Belgio, Francia, Germania, Lettonia, Lituania, Olanda, Norvegia, Polonia e Gran Bretagna<sup>7</sup>.

Quanto, dunque, la tendenza all'approvazione di codici di condotta per i Parlamenti sia dovuta a ragioni di emulazione tra Stati e dialogo tra sistemi giuridici o quanto, più genuinamente, sia motivata dalla effettiva e concreta necessità di simili strumenti di regolamentazione, è un quesito ozioso e di non univoca risposta. Quel che potrebbe dimostrarsi di interesse, dalla prospettiva delle fonti del diritto, è capire quale collocazione essi abbiano nel sistema delle fonti e quale efficacia dispiegano realmente dopo la loro entrata in vigore.

In via generale, essi sono adottati dal plenum dell'Assemblea, o in alternativa da organi interni all'Assemblea competenti in materia di organizzazione e funzionamento dell'aula. Si distinguono, tuttavia, dalle fonti di organizzazione poiché non riguardano lo svolgimento dei lavori o l'organizzazione interna, ma solo la condotta dei destinatari nello svolgimento del loro mandato. I contenuti e, dunque, gli obiettivi di tali codici possono essere separati in due categorie. Da un lato, vi sono le tematiche e gli scopi più pragmatici e concreti, come la disciplina del conflitto di interesse, al fine di palesare gli interessi finanziari ed economici dei parlamentari attraverso le varie tecniche di registrazione degli stessi. Naturalmente, sotto questo profilo, i codici convivono con altre fonti, come la legislazione penale sulla corruzione o la legislazione sulle immunità parlamentari. Dall'altro lato, vi sono il contenuto e lo scopo etici, vale a dire la traduzione in norme scritte di principi generali come l'onestà, la probità, la correttezza, desumibili

---

<sup>7</sup> Gli esiti delle valutazioni paese per paese sono reperibili al seguente indirizzo: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4_en.asp).

# Osservatorio sulle fonti

espressamente o implicitamente dalla Carta costituzionale.

Sembra pertanto di trovarsi dinanzi ad una specie peculiare di fonte normativa, assimilabile nella maggior parte dei casi, sotto il profilo procedurale, alle tipiche fonti di autonomia degli organi costituzionali, di rango regolamentare o inferiore, e, sotto il profilo contenutistico, ad un codice deontologico<sup>8</sup>.

Tuttavia, non sempre questi codici possono essere considerati fonti normative. È il caso, ad esempio, del codice di condotta per i deputati italiani, ossia della prima, ancora tentennante, iniziativa in Italia per tracciare un sistema di norme deontologiche completo e definito<sup>9</sup>. Vedremo più avanti se esso possa considerarsi una fonte normativa.

## 2. La disciplina della condotta dei parlamentari in Italia e, in particolare, il codice di condotta dei deputati

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

Cosa ciò voglia, in concreto, dire, non sono i regolamenti parlamentari a spiegarlo. Infatti, come detto, essi non codificano la condotta dei membri delle Camere, se non in maniera limitata. È il caso, ad esempio, della rendicontazione delle spese dei gruppi alla Camera, introdotta nel 2012 all'art. 15-ter del regolamento interno. Ciò non toglie, tut-

---

<sup>8</sup> Sulle fonti di autodisciplina e di autoregolamentazione, v. G. ALPA, P. ZATTI (a cura di), *Codici deontologici e autonomia privata*, Giuffrè, Milano, 2006; A. BALZAK, *Réseaux des sociétés et codes de conduite*, L.G.D.J., Paris, 2002; F. CRISCUOLO, *L'autodisciplina. Autonomia privata e sistema delle fonti*, ES, Napoli, 2000; G. DE MINICO, *Regole: comando e consenso*, Giappichelli, Torino, 2005; A. OGUS, *Rethinking Self-regulation*, in *Oxford Journal Legal Studies*, 15/1995, p. 97 ss.; F. OSMAN, *Avis, directives, codes de bonne conduite, recommandations, déontologie, étique, etc.: réflexion sur la dégradation des sources privées du droit*, in *Revue trimestrielle de droit civil*, 3/1995, p. 509 ss.; H. SIMONETTI, *Codici di autoregolamentazione e sistema delle fonti*, Jovene, Napoli, 2009. Infine, sia consentito rinviare a S. SILEONI, *Autori delle proprie regole*, Cedam, Padova, 2011 e ID., *Tecniche di regolazione delle Autorità indipendenti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 140 ss.

<sup>9</sup> Mentre per il Parlamento l'approvazione di un codice di condotta rappresenta una novità di questa legislatura, così non può dirsi per la pubblica amministrazione. Sui codici di comportamento dei funzionari della pubblica amministrazione v. B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., spec. p. 62-70 per i profili comparati, e p. 175-179 per i codici di talune amministrazioni in Italia, specificativi del Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni emanato con decreto del ministro della funzione pubblica il 31 marzo 1994 e modificato con decreto del 28 novembre 2000. Si segnala che una nuova fonte di disciplina della condotta dei dipendenti pubblici è stata approvata con decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 16 aprile 2013. Su di esso, v. P. BARDASI, A. FABBRI, *Disposizioni per la prevenzione della corruzione: il valore del codice di comportamento dei pubblici dipendenti*, in *Ragiusan*, 374-376/2015, p. 6 ss. Un'indagine al 2010 è in P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, Giuffrè, Milano, 2011, ora aggiornata in *Forme di governo e gruppi di pressione. Profili metodologici e comparati*, in *Rassegna Parlamentare*, 3/2015, p. 565. V. anche F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione*, cit.; E. CARLONI, *Ruolo e natura dei c.d. codici etici delle amministrazioni pubbliche*, in *Diritto Pubblico*, 1/2002, p. 319 ss. e, più risalente, R. FINOCCHI, *I codici di condotta*, cit.

tavia, che essa sia disciplinata altrove, in particolare nella legislazione ordinaria relativa allo status dei parlamentari<sup>10</sup>.

Anzi, a partire dalla legge anticorruzione n. 190/2012<sup>11</sup> e relativi decreti legislativi, i quali hanno disciplinato le ipotesi di incandidabilità e incompatibilità<sup>12</sup>, nonché rafforzato gli obblighi di trasparenza delle informazioni dei parlamentari per quanto concerne la situazione reddituale e patrimoniale, già previsti dalla legge n. 441/1982, l'obiettivo costante degli ultimi anni sembra essere quello di meglio garantire la credibilità e la correttezza degli eletti. Nello stesso anno, la legge n. 96 ha rafforzato i limiti e i vincoli delle spese elettorali e i controlli sui bilanci dei partiti, già disciplinati con legge n. 515/1993, riducendo i rimborsi per le spese elettorali, poi abrogati con decreto legge n. 149/2013, obbligando i partiti a sottoporre i bilanci a revisione, a pubblicare questi e i contributi dei privati superiori a 5000 euro<sup>13</sup> che abbiano prestato il proprio consenso alla pubblicazione. È ancora in esame invece la riforma del conflitto di interessi, il cui disegno di legge, approvato dalla Camera nel mese di febbraio, deve iniziare l'iter in Senato.

Non esisteva, dunque, fino alla recente adozione di un codice di condotta, una fonte interna alle Camere che disciplinasse, appunto, il comportamento dei membri dell'Assemblea dal punto di vista dell'onestà e della probità. Esiste già, invece, un codice di autoregolamentazione per la formazione delle liste per le elezioni europee, politiche e amministrative, approvato dalla commissione bicamerale di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali il 23 settembre 2014, finalizzato a evitare la candidatura di soggetti coinvolti in gravi reati. Si tratta comunque di un codice meramente volontario, quanto a adesione, e privo di sanzioni, che vieta la presentazione di candidati coinvolti in una serie di reati.

Nella legislatura in corso, invece, sia alla Camera che al Senato è stata proposta

---

<sup>10</sup> V. in proposito F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: ossevazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2012; V. DI CIOLLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Giuffrè, Milano, p. 313 ss.

<sup>11</sup> B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013; E. DOLCINI, *Appunti su corruzione e legge anti-corruzione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2/2013, p. 527; P. IELO, *La legge n. 190 del 2012 e il contrasto alla corruzione*, in *Questione giustizia*, 1/2013, p. 115 ss.; F. DI CRISTINA, *La prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, in *Studium Iuris*, 6/2013, p. 662 ss.

<sup>12</sup> Come noto, le cause di ineleggibilità sono già disciplinate dal d.P.R. n. 361/1957, recante il testo unico delle leggi per la elezione della Camera, e dalla legge n. 175/2010. Sulle ipotesi previste dalla legge Severino, v. P. TORRETTA, *L'incandidabilità al mandato parlamentare*, Napoli, ES, 2015; G. Rivosecchi, *L'incandidabilità agli organi rappresentativi e il divieto di ricoprire cariche elettive e di governo*, in B. MATTARELLA, M. PELISSERO, cit. Sull'eleggibilità come regola riconducibile al principio di democrazia v. G.E. Vigevani, *Stato democratico ed eleggibilità*, Giuffrè, Milano, 2001.

<sup>13</sup> F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dalla legge n. 13 del 2014*, in *Studium Iuris*, 11/2014, p. 1284 ss.; G.T. BARBIERI, F. BIONDI, *Il finanziamento della politica*, ES, Napoli, 2016; G.M. SALERNO, *Finanziamento pubblico dei partiti*, in *Libro dell'anno del diritto 2013*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2013, p. 314 ss.; R. CALVANO, *La disciplina del finanziamento dei partiti, caso straordinario di necessità e urgenza?*, in ID. (a cura di), *"Legislazione governativa d'urgenza" e crisi*, ES, Napoli, 2015, p. 43 ss.

# Osservatorio sulle fonti

l'adozione di un codice etico<sup>14</sup>. Se la proposta del Senato è ferma alla presentazione nel giugno scorso<sup>15</sup>, quella della Camera è giunta all'approvazione finale nella seduta della giunta per il regolamento del 12 aprile 2016.

Il codice di condotta per l'attività dei deputati può essere letto da tre prospettive diverse: quella del «contenitore», quindi relativa alla teoria delle fonti, quella del «contenuto», quindi relativa alle regole ivi previste, e infine quella di «sistema», relativa al contesto e alla tendenza in atto nei Parlamenti anche stranieri di testimoniare la volontà di disciplinare la probità e la correttezza dei propri componenti.

Quanto al primo aspetto, il codice di condotta è senz'altro un atto interno dell'organo costituzionale, espressione di quell'autonomia tipica degli organi costituzionali da cui discende anche l'autonomia regolamentare, cristallizzata, nel caso del Parlamento italiano, dall'art. 64 Cost. Tuttavia, esso non ha natura regolamentare. La giunta della Camera ha infatti scartato, nel corso della discussione, l'ipotesi di una modifica del regolamento, per approvare invece un atto di natura «sperimentale» che non si inserisce nella fonte regolamentare, ma costituisce una delibera a parte, frutto appunto di una consapevole scelta metodologica di non voler modificare, nell'immediato, il regolamento<sup>16</sup>.

L'adozione di un atto di giunta a titolo sperimentale è, per quanto non tipizzata, nemmeno una assoluta novità: essa si è già verificata in occasione del Protocollo sperimentale per l'istituzione e la prima applicazione dell'ufficio parlamentare di bilancio. In questo caso, era la stessa legge a chiedere ai regolamenti parlamentare di disciplinare le modalità di nomina dei componenti dell'ufficio, ma in via transitoria le Camere hanno approvato un protocollo predisposto dagli uffici di presidenza delle Commissioni di bilancio<sup>17</sup>.

Si tratta indubbiamente della scelta più cauta, sotto alcuni profili, ma naturalmente anche meno incisiva, non solo rispetto all'opzione di integrare il codice nel regolamento come sua modifica, ma anche rispetto ad una soluzione intermedia di inserire nel regolamento una norma di principio, che rinvii a una delibera di dettaglio dell'ufficio di presidenza con funzione integrativa.

Tale scelta non consente di ricondurre il codice di condotta, almeno per il momento, ad una fonte del diritto, ossia un atto in grado di «costituire e incessantemente innovare» il diritto vigente nazionale<sup>18</sup>. A ben guardare, e adottando la concezione “formale” di fonte del diritto<sup>19</sup>, la scelta di rivestire l'atto della forma di una delibera di giunta, piut-

---

<sup>14</sup> Sui tentativi attuali e passati, v. P. GAMBALÉ, *Le proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato: verso l'adozione di un 'codice etico' per i parlamentari?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2015.

<sup>15</sup> Proposta di modificazione del regolamento per l'introduzione dell'articolo 1-bis e modifica dell'articolo 12 del regolamento, in materia di trasparenza nell'esercizio della funzione di senatore e per l'adozione del codice di condotta dei senatori, Doc. II n. 29, d'iniziativa dei senatori Orellana e Gambaro.

<sup>16</sup> Giunta per il regolamento, resoconto della seduta del 12 aprile 2016.

<sup>17</sup> Cfr. resoconto della Giunta per il regolamento della Camera, 21 novembre 2013. Sulla necessità di prevedere la disciplina di protocollo sperimentale nei regolamenti parlamentari al fine di tipizzarne la procedura v. E. GRIGLIO, *La revisione del regolamento della Camera: un timido tentativo di ripensare gli strumenti di indirizzo e controllo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2014 p. 6.

<sup>18</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1993, p. 11.

<sup>19</sup> Sulle nozione formale, v. R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e*

# Osservatorio sulle fonti

tosto che di una riforma del regolamento della Camera o anche solo di un atto integrativo del regolamento, da questo richiamato, fa sì che non si rinvenga norma superiore che preveda o disciplini l'adozione di un codice di condotta per la Camera, né che «con il suo contenuto vi si riferisce e impartisce il significato giuridico di modo che l'atto possa essere qualificato secondo questa norma»<sup>20</sup>. Da questo punto di vista, il codice di condotta per i deputati ha più natura convenzionale, come pure emerge espressamente dai resoconti di giunta, trattandosi della estrinsecazione di regole volontarie e spontanee.

Volendo adottare una prospettiva che non guardi alla «valutazione dell'atto operata dall'ordinamento statale», ma a «l'intrinseco contenuto normativo»<sup>21</sup>, e quindi all'idoneità dell'atto di innovare le regole che disciplinano un determinato ambito, occorre guardare al secondo aspetto, ossia al codice di condotta come contenuto.

Da questo punto di vista, esso è in gran parte ricognitivo di norme esistenti, a livello legislativo e regolamentare.

Il primo articolo reca principi generali già desumibili dagli artt. 54 e 67 della Costituzione, per come interpretati nel senso di pretendere che il dovere di agire con disciplina e onore e di rappresentare la Nazione si traduce nei principi di integrità, trasparenza, diligenza, onestà, responsabilità e tutela del buon nome della Camera. Gli ulteriori commi anticipano il divieto di ottenere vantaggi e l'impegno a risolvere eventuali conflitti di interessi, meglio specificato negli articoli successivi.

Anche il secondo articolo, relativo ai doveri dei deputati, si mostra come genericamente ricognitivo di norme già esistenti sulle dichiarazioni delle attività patrimoniali e finanziarie, delle cariche ricoperte e dei finanziamenti ricevuti.

Venendo agli articoli più puntuali, il terzo, relativo alle dichiarazioni sulle attività e sui redditi e sul finanziamento politico che devono rendere i deputati, è meramente ricognitivo di norme già previste dalla legge n. 441 del 1982, dalla legge n. 659/1981, come modificata dal decreto legge n. 149/2013, e dall'art. 15 del regolamento. Innovativi sono poi il quarto articolo, che vieta l'accettazione di doni o benefici analoghi di importo uguale o superiore a 250 euro, e il quinto, ma solo laddove impone la pubblicazione su Internet delle dichiarazioni relative alle posizioni e agli interessi finanziari, ai finanziamenti ricevuti e alle cariche ricoperte.

Innovativi sono anche l'articolo sesto, che prevede l'istituzione da parte dell'ufficio di presidenza di un comitato consultivo sulla condotta che ha il solo compito di fornire «orientamenti sull'interpretazione e l'attuazione» del codice di condotta e di istruire l'esame dei casi di violazione, e l'ultimo articolo sulle sanzioni, che prevede l'«annuncio» all'Assemblea e la pubblicità sul sito internet della Camera della mancata osservanza del codice. In definitiva, salta all'attenzione l'assenza di un meccanismo sanzionatorio, che deriva non tanto dalla mancanza di volontà di sottoporre la condotta a sanzione «disciplinare», quanto dall'impossibilità di farlo, atteso che, per potersi prevedere

---

*commerciale*, già diretto da A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI, continuato da P. SCHLESINGER, vol. I, t. 1, Giuffrè, Milano, 1998, p. 57 ss.

<sup>20</sup> H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1952, p. 50.

<sup>21</sup> Sempre V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, (voce), *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, p. 932.

# Osservatorio sulle fonti

sanzioni a carico dei deputati, si sarebbe dovuto modificare il regolamento, e non approvare un atto di natura, al massimo, convenzionale. Aver scelto, invece, di procedere con un atto «sperimentale» che non modifica il regolamento, vuol dire aver accettato di non poter modificare la disciplina delle sanzioni a carico dei deputati, prevista dall'art. 60 del regolamento.

Considerando la scarsa, se non nulla, incisività delle sanzioni, praticamente inesistenti, e del comitato consultivo, il quale peraltro risulta ancor più “inutile” se si pensa che sul rispetto del codice e sulla sua corretta interpretazione sarebbe stato preferibile che vigilasse la stessa giunta per il regolamento, peraltro già competente per quelle norme del regolamento che il codice si limita a riprodurre, resta come innovativo solo l'articolo relativo al tetto massimo del valore dei doni e dei benefici ricevibili.

Nemmeno dal punto di vista del contenuto, pertanto, pare potersi affermare che il codice possa essere considerato una fonte del diritto e, forse, nemmeno un atto normativo<sup>22</sup>.

Se infatti si intende l'atto normativo, nei termini più elementari, come l'«atto volontario produttivo di diritto (esprimente una regola o norma di condotta) sul fondamento di una norma legittimante»<sup>23</sup>, si può ritenere che il codice di condotta rientri tra gli atti normativi espressione di autonomia parlamentare, direttamente discendenti dall'art. 64 della Cost.

Tuttavia, se per atto normativo si intende l'atto capace di produrre regole dotate di positività, coattività, esteriorità, generalità e astrattezza<sup>24</sup>, la mera descrittività dell'atto, privo, come vedremo, di un sistema sanzionatorio effettivo e in larga parte riprodotto di norme già esistenti, rende difficile categorizzarlo, appunto, come tale.

In particolare, ciò che pare mancare al codice di condotta della Camera dei deputati è il requisito della coattività, ossia la sua capacità di rispondere efficacemente nel caso di violazione dei suoi precetti, oltre che, in buona misura, l'originalità delle sue regole.

D'altro canto, lo stesso relatore della giunta ha ricordato che «esso non è volto a replicare in maniera pedissequa gli analitici obblighi già previsti dalle norme vigenti [...] ma piuttosto a fornire una loro enunciazione in termini di carattere generale, astratto e di principio»<sup>25</sup>.

Si può pertanto ipotizzare che esso corrisponda a un atto di volontaria autoregolamentazione della Camera, assunto dall'organo interno competente per legge a disciplinare l'organizzazione dell'istituzione e il comportamento dei suoi componenti, che integra le fonti di diritto positivo che disciplinano il comportamento dei deputati più con

---

<sup>22</sup> Un contenuto innovativo sarebbe stato quello della regolamentazione dell'attività di lobbying, inizialmente previsto (v. resoconto di seduta, Giunta per il regolamento, 10 marzo 2016). La Giunta ha ritenuto tuttavia di dover scorporare questo argomento dal codice di condotta, considerando l'inadeguatezza della fonte a disciplinare un settore a valenza anche esterna come il lobbying, ora tuttavia approvato dalla giunta nella seduta del 26 aprile 2016 come Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati.

<sup>23</sup> V. CRISAFULLI, *Atto normativo* (voce), *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959.

<sup>24</sup> Sono questi i requisiti della norma secondo T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 54-63.

<sup>25</sup> Pino Pisicchio, resoconto della seduta di Giunta del 23 marzo 2016.

# Osservatorio sulle fonti

l'obiettivo di salvaguardare la credibilità e mantenere la fiducia nell'operato dei rappresentanti politici che non con quello di disciplinarla in maniera innovativa. Una collocazione originale, nella prospettiva del diritto, ma non in quella della deontologia, la quale «ha costituito e tuttora rappresenta una dimensione etica complementare a quella giuridica.»<sup>26</sup>

Una simile funzione e collocazione non sottrae comunque importanza all'iniziativa, ma anzi la inserisce in un contesto più ampio di attenzione alla corretta condotta dei rappresentanti politici, di cui è espressione, come già detto, la diffusione dei codici di comportamento per i parlamentari a livello comparato e l'incentivo proveniente dalle sedi internazionali e sovranazionali a farne uso.

### *3. I codici di condotta per i parlamentari e i membri delle assemblee elettive: profili comparati*

Il codice di condotta per la Camera dei deputati prende spunto, nel contenuto, dal codice di condotta del Parlamento europeo, approvato come modifica al suo regolamento ed entrato in vigore il primo gennaio 2012. Il Parlamento europeo si è dotato fin dal 1996 di regole di condotta che servissero anche a disciplinare il rapporto con i lobbisti, rinvenibili nell'art. 9 del regolamento interno in combinato con gli allegati I e IX. Tale articolo prevedeva che il Parlamento stabilisse norme di trasparenza relative agli interessi finanziari dei propri membri, allegate al regolamento. Non a caso, la Giunta della Camera dei deputati italiana ha avviato la propria riflessione tenendo insieme, come già detto, sia la regolamentazione del lobbying alla Camera che il codice di condotta per i deputati, salvo poi separare i due ambiti.

Una tappa successiva verso un codice vero e proprio è stata raggiunta dal Parlamento nel 2011, quando ha modificato l'art. 11 del regolamento prevedendo che le norme di trasparenza siano fissate da un codice di condotta approvato a maggioranza dei membri e allegato al regolamento<sup>27</sup>, e contestualmente ha approvato il testo attualmente vigente, entrato in vigore il primo gennaio 2012<sup>28</sup>.

I principi ispiratori del codice di condotta del Parlamento europeo sono «condotta disinteressata, integrità, trasparenza, diligenza, onestà, responsabilità e tutela del buon

---

<sup>26</sup> F. CAFAGGI, *Crisi della statualità, pluralismo e modelli di autoregolamentazione*, in *Politica del diritto*, 4/2001, p. 552. In questo, i codici di condotta come quello della Camera dei deputati possono essere assimilati ai codici deontologici delle professioni liberali, dove l'aspetto reputazionale prevale su quello regolatorio.

<sup>27</sup> Giova segnalare che, oltre al codice, l'ufficio di Presidenza ha adottato il 15 aprile 2013 una decisione recante sue misure di attuazione, al fine di definire le regole sui doni e l'ospitalità, sui rimborsi spese, sugli eventi.

<sup>28</sup> L. GIANNITI, L. DI GIAMBATTISTA, *Il Parlamento europeo: composizione, organizzazione, funzioni*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, spec. p. 29; P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Lo status di membro del Parlamento in prospettiva comparata*, Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi", Ricerca 2012, giugno 2012; R. BIN, P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea: cinquant'anni di processo costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2008.

# Osservatorio sulle fonti

nome del Parlamento», che, come vedremo, coincidono in buona misura con quelli del codice della Camera dei comuni inglese.

Fulcro del codice, dal punto di vista del contenuto, è il conflitto di interessi, gestito in base al principio di trasparenza sia delle attività che della situazione finanziaria dei componenti, proprio come recepito dal codice di condotta italiano. In particolare, i deputati devono dichiarare pubblicamente e on line le attività professionali svolte nei tre anni prima delle elezioni; l'appartenenza in corso e fino ai tre anni precedenti a eventuali consigli di amministrazione, ONG e/o associazioni; le attività remunerate intraprese durante il mandato, se superiori a 5000 euro l'anno; sostegni e interessi finanziari di qualsiasi tipo che possano causare un conflitto di interessi. Inoltre, regali e benefici di valore superiore a 150 euro devono essere rifiutati o, se accettati in qualità di rappresentante ufficiale del Parlamento, devono essere trasmessi al presidente del Parlamento.

Del codice di condotta europeo, la giunta per il regolamento della nostra Camera non ha recepito la parte sanzionatoria. Trattandosi di una modifica al regolamento e guadagnando quindi la stessa forza normativa, diversamente dal codice italiano quello del Parlamento europeo può contare sul medesimo apparato sanzionatorio previsto per la violazione delle norme, appunto, del regolamento. Difatti, a Bruxelles la violazione dei doveri previsti dal codice, una volta accertata dal presidente del Parlamento e previo parere del comitato consultivo sulla condotta dei deputati, comporta una responsabilità che può dirsi non solo disciplinare, ma anche politica<sup>29</sup>: si passa infatti dal richiamo verbale alla sospensione dalle attività parlamentari per massimo dieci giorni, fino alla perdita del ruolo di relatore o di altre cariche elettive interne. Si tratta di sanzioni previste per la violazione del regolamento, e rese possibili, dal punto di vista delle fonti, dal richiamo fatto dal regolamento stesso alla possibilità di applicare tali sanzioni in caso di violazione del codice.

Tornando agli ordinamenti nazionali, uno dei primi che si è dotato di norme interne di condotta per le assemblee legislative è stata l'Inghilterra, forte, forse, del fatto che l'«estrema varietà di formule applicative e di soluzioni politiche adottate nel corso della storia per mettere ordine nel sistema delle istituzioni del governo»<sup>30</sup> ha reso facilmente intuibile l'adozione di forme alternative rispetto alla legge per la disciplina della condotta dei rappresentanti politici.

L'origine dei codici di condotta della Camera dei Comuni prima e della Camera dei Lord poi possono ritrovarsi nelle proposte del primo rapporto della *Committee on Stan-*

---

<sup>29</sup> Così sostiene S. SASSI, *La trasparenza a presidio del processo legislativo europeo. Qualche considerazione in margine alla regolamentazione delle lobbies*, in DI GREGORIO, L. MUSSELLI (a cura di), *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, Franco Angeli, Milano, 2015, che arriva anche a sostenere che si sarebbe potuta prevedere la sanzione del *recall*, ossia della revoca del mandato da parte degli elettori della circoscrizione elettorale del parlamentare (p. 105 ss.). In precedenza, cfr. P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit.; T.E. FROSINI, P.L. PETRILLO, *La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra Parlamento e Commissione Europea*, e N. LUPO, C. FASONE, *Il Parlamento Europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, in P.L. PETRILLO (a cura di), *"Lobby Italia" a Bruxelles: come, dove, quando: e perché*, CUEIM, Verona, 2012.

<sup>30</sup> A. TORRE, (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 37.

# Osservatorio sulle fonti

*dards in Public Life* (nota come Commissione Nolan, dal nome del suo presidente) del 1995<sup>31</sup>, il quale raccomandava «un codice di condotta contenente i principi generali che devono orientare la condotta dei deputati»<sup>32</sup>. Il codice è in parte diverso da quello tracciato a grandi linee nel rapporto, ma è comunque comprensivo dei sette principi generali della vita pubblica che Lord Nolan aveva elencato nel rapporto, come criteri basilari di comportamento non solo per i parlamentari, ma per tutti coloro che detengono un incarico pubblico: *selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty e leadership*. L'incorporazione dei sette principi è stata effettuata anche dalle assemblee legislative devolute, come ossatura di quel contenuto etico di ampio respiro di cui si è già fatto cenno. Il primo principio individua il dovere di imparzialità, per cui ogni decisione deve essere presa tenendo conto solo dell'interesse generale, e non per perseguire interessi particolari di natura economica o altri benefici per sé, la propria famiglia o gli amici. L'integrità equivale all'incorruttibilità, mentre il principio di obiettività rammenta che, nell'amministrazione quotidiana del bene pubblico (procedure di nomina, stipulazione di contratti, concorsi, etc.) occorre seguire solamente il criterio meritocratico. L'*accountability* significa responsabilità per le decisioni assunte e le azioni intraprese nei confronti della collettività. *Openness* equivale alla trasparenza e impone di rendere ragione delle decisioni prese e di limitare l'accesso alle informazioni solo quando vi è un superiore interesse generale alla riservatezza. L'onestà è il principio alla base delle regole sulla dichiarazione e il conflitto di interessi. Infine, il principio di *leadership* chiude l'elenco, stabilendo che gli altri sei principi siano perseguiti e incoraggiati con l'esempio e l'autorevolezza. Si tratta di principi che ricorrono, quantomeno nel significato essenziale, anche nelle esperienze diverse da quella inglese, come ad esempio nel codice di condotta del Parlamento europeo, e che fanno parte di quell'espressione deontologica che, si è visto, costituisce un tratto distintivo di questi atti normativi. Essi non sembrano avere un valore strettamente prescrittivo, tanto che, nel caso della Camera dei comuni, non può allegarsi la generica violazione di uno di questi principi come unico fondamento di un ricorso alla Commissione di vigilanza. Si tratta, piuttosto, di norme interpretative, clausole generali che debbono guidare l'autorità competente alla imposizione delle sanzioni disciplinari.

Oltre a questa parte più astratta, il codice contiene la disciplina sul conflitto di interessi, della registrazione degli interessi finanziari e patrimoniali, dei doni e del lobbying, modificate già nel 2012 e, da ultimo, sottoposte nel marzo 2016 a una consultazione pubblica per una nuova modifica.

Il codice si applica a tutti i deputati, compresi quelli che ricoprono cariche ministeriali, benché in questo caso vi sia anche un apposito codice ministeriale<sup>33</sup>, che viene preferito come parametro di riferimento nel caso di cattiva condotta del ministro. Con ri-

---

<sup>31</sup> *First report on standards in public life*, Cm 2850, Maggio 1995. Consultabile al sito [www.archive.official-documents.co.uk/document/cm28/2850/285001.htm](http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm28/2850/285001.htm).

<sup>32</sup> Capitolo 2, par. 88. Sia consentito rinviare a S. SILEONI, *Rules e standards per i membri delle assemblee rappresentative britanniche: il ruolo dei codici di condotta*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution*, Giappichelli, Torino, 2007. Si veda anche P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit.

<sup>33</sup> *Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers*.

# Osservatorio sulle fonti

guardo ai procedimenti di controllo, la VII sezione affida alla Camera dei Comuni, alla *Committee on Standards and Privileges* e al *Parliamentary Commissioner for Standards* il compito di vigilare sull'applicazione del codice, secondo quanto già previsto dagli *standing orders* nn. 149 e 150, istitutivi della Commissione e del commissario.

In particolare quest'ultimo, nominato e revocabile con risoluzione della Camera dei Comuni, ha il dovere di esprimere pareri sulla sua interpretazione e di notificare alla Commissione l'accertamento di una sua violazione. La Commissione, composta in maniera proporzionale ai gruppi parlamentari, non ha un vero e proprio potere sanzionatorio, ma può solo pubblicare rapporti, prendere in considerazione i reclami del commissario riguardanti violazioni del codice da parte dei deputati, nonché trasmettere alla Camera le raccomandazioni per le modifiche che ritenga necessarie e imporre la produzione di documenti o la presentazione del parlamentare dinanzi ad essa. La possibilità di irrogare sanzioni resta pertanto affidata alla Camera, sebbene su raccomandazione della Commissione stessa.

L'adozione di un codice di condotta per la Camera dei Lord è invece più recente<sup>34</sup>. Benché siano coeve le proposte e le istituzioni di procedimenti di controllo e registrazione degli interessi, risalenti in entrambi i casi alla metà degli anni '70, solo il rapporto della *Committee on Standards in Public Life* del 2000 raccomanda l'adozione di un breve codice di condotta per i membri della Camera dei Lord, consigliando l'inclusione dei sette principi derivanti dal primo rapporto della Commissione Nolan.

Un primo codice, adottato il 2 luglio 2001, è entrato in vigore soltanto il 31 marzo 2002, ad eccezione dell'articolo relativo alla creazione di un registro di interessi, divenuto efficace non appena il codice è stato approvato. Esso ha abrogato la risoluzione della Camera del 7 novembre 1995 recante *Practice of the House in relation to Lords' interests*. Il codice attualmente in vigore è stato approvato il 30 novembre 2009 e modificato nel 2010 e nel 2014.

Nella prima parte, esso ricalca il codice della Camera dei Comuni. Definisce infatti lo scopo del codice e i doveri generali dei parlamentari, oltre ad elencare i sette principi già menzionati. Di seguito, prevede la creazione di un *Registrar* come organo individuale e indipendente, nominato dal presidente del Parlamento, il quale ha il compito di tenere il registro degli interessi, economici e non, considerati rilevanti, secondo le definizioni e le esemplificazioni contenute negli articoli successivi.

Quanto ad efficacia, il codice prevede che le accuse vengano mosse direttamente al parlamentare coinvolto, o al leader del suo partito. Se l'attore intende proseguire, deve rivolgersi dapprima alla sottocommissione per gli interessi dei Lord, con possibilità di riesame del caso da parte della *Committee for privileges*. Anche qui, le conclusioni vengono rimesse alla libera valutazione della Camera.

Le Camere inglesi<sup>35</sup>, come già accennato, non sono le uniche ad avere adottato codici di condotta tipicamente rivolti ai parlamentari. In via esemplificativa, e restando tra i

---

<sup>34</sup> Consultabile in [www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldcond/ldcond.htm](http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldcond/ldcond.htm).

<sup>35</sup> Per una disamina delle regole di condotta delle assemblee legislative devolute sia consentito rinviare a S. SILEONI, *Rules e standards per i membri delle assemblee rappresentative britanniche: il ruolo dei codici di condotta*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution*, cit.

# Osservatorio sulle fonti

paesi di *common law*, è possibile registrare un maggior interesse verso queste fonti da quando è sorto il problema di disciplinare, in particolar modo, il conflitto di interessi tra cariche pubbliche e gestione degli affari privati.

Nel *Commonwealth* australiano, il Parlamento nazionale non ha un codice di condotta<sup>36</sup>. Le prime discussioni sulla sua introduzione risalgono alla metà degli anni '70, dopo il rapporto sulla dichiarazione di interessi elaborato dalla Commissione bicamerale sugli interessi patrimoniali dei parlamentari. Sia il Senato che la Camera dei rappresentanti predisposero, nell'estate del 1995, una bozza di documento sui principi etici per deputati e senatori<sup>37</sup>. Nonostante ciò, l'adozione definitiva di un codice di condotta è rimasta sospesa. Tuttora, il comportamento dei parlamentari trova le fonti di disciplina nei regolamenti generali delle Camere, nel codice penale quanto alla corruzione e nel *Parliamentary Privileges Act* del 1987<sup>38</sup>.

Nella Federazione canadese, la Camera dei comuni ha approvato nell'aprile 2004 un codice per la disciplina dei conflitti di interesse, che appare in appendice ai suoi regolamenti<sup>39</sup>. Poteri istruttori e funzioni di tenuta del registro degli interessi sono affidati ad un apposito commissario, istituito con un emendamento del marzo 2004 al *Parliament of Canadian Act*. Una simile struttura è prevista anche in Senato, dove vige il *Conflict of Interest Code* del 2005<sup>40</sup>.

Uscendo dal Commonwealth, esempi paradigmatici di regole di condotta per i parlamentari si hanno negli Stati Uniti, in Francia e in Germania.

Negli Stati Uniti le regole di condotta sono inserite nelle *rules* del Senato, e vanno dalla XXXIV alla XLIII<sup>41</sup>. Sulla base di queste e delle leggi collegate, la *Senate Select*

---

<sup>36</sup> Per quanto riguarda, in particolare, lo stato dell'arte dei codici di condotta non solo per i parlamentari, ma anche per gli apparati governativi in Australia v. D. MCKEOWN, *A survey of codes of conduct in Australian and some overseas parliaments*, in [www.aph.gov.au/library/intguide/POL/CodeConduct.htm](http://www.aph.gov.au/library/intguide/POL/CodeConduct.htm).

<sup>37</sup> Department of the Senate, Paper n. 10965 del 21 giugno 1995, consultabile all'indirizzo web [www.aph.gov.au/Senate/Committee/fapa\\_ctte/completed\\_inquiries/2002-04/political\\_honesty/report/e04.pdf](http://www.aph.gov.au/Senate/Committee/fapa_ctte/completed_inquiries/2002-04/political_honesty/report/e04.pdf).

<sup>38</sup> Alcuni legislativi degli Stati membri hanno, invece, approvato dei codici di condotta, a volte in seguito ai risultati di commissioni di inchiesta sulla corruzione. Ad esempio, nel New South Wales il codice di condotta è stato adottato con risoluzione dell'Assemblea legislativa nel 5 maggio 1998, a seguito delle indagini svolte dalla Commissione indipendente contro la corruzione e la questione Greiner/Metherell. Esso contiene disposizioni relative al conflitto di interessi, corruzione, doni, utilizzo di risorse pubbliche, uso di informazioni confidenziali e doveri dei membri della Camera. Nel Queensland, dopo il rapporto della *electoral and administrative review commission* successivo all'inchiesta Fitzgerald, è stato approvato nel settembre 2004 sulla base delle indicazioni contenute nell'apposito rapporto del 5 settembre 2000 della *Members' Ethics and Parliamentary Privileges Committee*. Esso si compone di quattro sezioni, disciplinanti i principi fondamentali, i doveri, la procedura di denuncia delle violazioni del codice, il conflitto di interessi. Anche l'Assemblea legislativa del Western Australia ha adottato, nell'agosto 2003, un apposito codice di condotta, che, tuttavia, non contiene sanzioni nel caso di violazione. In Tasmania, invece, due codici (*Code of ethical conduct for members of the House of Assembly* e *Code of race ethics for members of the House of Assembly*) sono contenuti nei regolamenti dell'Assemblea. Infine, l'Assemblea legislativa del territorio della capitale d'Australia ha approvato un proprio codice nell'agosto del 2005.

<sup>39</sup> Consultabile al sito [www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/appa1-e.htm](http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/appa1-e.htm).

<sup>40</sup> Consultabile al sito [sen.parl.gc.ca/se0-cse/eng/Code-e.html](http://sen.parl.gc.ca/se0-cse/eng/Code-e.html).

<sup>41</sup> Consultabili al sito [rules.senate.gov/senaterules/](http://rules.senate.gov/senaterules/).

# Osservatorio sulle fonti

*Committee on Ethics* ha elaborato il documento an *Overview the Senate Code of Conduct and Related Laws* e il corposo *Senate Ethics Manual*. Alla Camera dei rappresentanti, invece, la *House Committee on Ethics* è competente a verificare il rispetto delle regole e delle norme che disciplinano la condotta dei deputati nello svolgimento delle loro funzioni, prendendo come parametro di giudizio il codice di condotta costituente la *XXIII rule* delle *House of Representative Rules*<sup>42</sup>. Le regole, dunque, hanno anche in questo caso la veste di fonti regolamentari.

Oltrape, è la stessa fonte legislativa a disporre che le presidenze delle assemblee legislative, sentito l'organo incaricato della deontologia parlamentare, determinano le regole in materia di prevenzione e trattamento dei conflitti di interesse.<sup>43</sup> Se per il Senato esse sono state previste nella *Instruction générale du Bureau*, vale a dire nel regolamento dell'Ufficio di presidenza, e attuate da un «manuale» di istruzione sulla deontologia dei senatori su cui vigila un apposito comitato di deontologia parlamentare, l'Assemblea nazionale ha anticipato la legge, che anzi ad essa sembra essersi ispirata, approvando un vero e proprio codice. Esso, prendendo spunto dal codice della Camera dei comuni<sup>44</sup>, si basa sui doveri di «rispetto dell'interesse generale, dei principi di indipendenza, imparzialità, responsabilità, probità, esemplarità». Tali principi trovano concretezza in una decisione dell'Ufficio di presidenza del 6 aprile 2011 relativa ai conflitti di interesse, a viaggi, inviti, regali, per essere poi stati iscritti nel regolamento dell'Assemblea con una modifica del 2014, oltre ad essere stati recepiti, come detto, dalla legislazione del 2013 sulla trasparenza<sup>45</sup>. Dopo, infatti, l'operazione di sussunzione nella legge dei principi già codificati dal codice dell'Assemblea nazionale, nel 2014 è stato modificato il capitolo XIII del regolamento interno, rinominato appositamente «Disciplina, immunità e deontologia». Tale operazione ha consentito di elevare formalmente a livello regolamentare il codice di deontologia, oltre ad aver disciplinato la figura del responsabile della deontologia, specificato la nozione di conflitto di interessi e previsto, in caso di mancato rispetto delle regole deontologiche, la sanzione della pubblicità o di una pena disciplinare. È particolarmente interessante, comunque, che la modifica del regolamento ha consentito di ricondurre le regole deontologiche a livello regolamentare, e non a un rango minore, venendo anche incontro alla critica che avessero solo un valore dichiarativo e riconoscendo loro quel valore normativo dato dalla possibilità di applicare le sanzioni tipiche previste dal regolamento. Non a caso, all'art. 70 del regolamento, che elenca i casi suscettibili di sanzione disciplinare, è stato aggiunto il caso del mancato rispetto delle regole di deontologia. Le sanzioni vanno quindi ora dalla pubblicità, già prevista nella versione originaria, al richiamo fino alla censura con esclusione temporanea anche dell'indennità parlamentare.

È, questo, un passaggio fondamentale, per ora accantonato dalla Camera dei deputati italiana, e non solo perché dimostra la acquisita consapevolezza dell'Assemblea nazio-

---

<sup>42</sup> Consultabile al sito [www.rules.house.gov/ruleprec/RXXIII.htm](http://www.rules.house.gov/ruleprec/RXXIII.htm).

<sup>43</sup> Legge n. 2013-907 del 11 ottobre 2013.

<sup>44</sup> Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale, Rapport public annuel sur la mise en oeuvre du Code de déontologie remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale, 17 giugno 2015.

<sup>45</sup> Legge n. 2013-907.

# Osservatorio sulle fonti

nale della vacuità di un codice di condotta senza sanzioni. In maniera ancora più interessante dal punto di vista delle fonti, l'inserimento delle norme deontologiche nel codice, e quindi la possibilità di sanzioni disciplinari, è un modo per ovviare al rischio che l'autodichia della Camera degeneri in impunità dei comportamenti dei suoi componenti. A tal proposito, si osservi che il Conseil constitutionnel ha censurato la legislazione sulla trasparenza, in nome del principio della separazione dei poteri, laddove permetteva all'Autorità per la trasparenza nella vita pubblica di pronunciare ingiunzioni assimilabili a forme di sanzione per i parlamentari, stabilendo che tale potere debba essere interno alle Camere. Se non si fosse proceduto nel senso di includere nelle norme regolamentari quelle deontologiche, si avrebbe avuto quindi quel vuoto normativo potenzialmente pericoloso per una deriva dell'autonomia delle Camere in autocrazia<sup>46</sup>.

Anche in Germania il codice di condotta è un allegato al regolamento del solo Bundestag, di cui forma parte integrante in virtù del rinvio dell'art. 18 dello stesso. In esso vi sono formulate le regole di condotta sulle attività e i proventi dei deputati, i quali sono obbligati a notificare al presidente della camera, oltre ai compensi, le attività e le funzioni esercitate in contemporanea col mandato parlamentare, compresa l'appartenenza a organi direttivi, consigli di amministrazione e enti di diritto privato e pubblico, comprese quelle a titolo onorifico. Il presidente stesso ha poteri sanzionatori, dopo aver accertato la violazione degli obblighi attraverso un procedimento in cui è garantita anche la partecipazione dei gruppi politici<sup>47</sup>. La sanzione propria è il richiamo, salvo altre pene, compresa la decurtazione dell'indennità, laddove previste dalla legge.

## 4. I codici di condotta tra valore giuridico...

I codici di condotta esaminati hanno alcuni elementi in comune. Innanzi tutto sono sempre espressione di autonomia delle istituzioni parlamentari, sia nel momento dell'adozione che in quello, non sempre incisivo, della verifica del loro rispetto. In secondo luogo, riproducono principi etici di comportamento i quali ne esaltano la dimensione deontologica<sup>48</sup> piuttosto che regolatoria. I più evoluti, tuttavia, non si limitano ad elencare i comportamenti eticamente dovuti o auspicabili, ma contengono una parte più dettagliata che indica le fattispecie permesse e soprattutto quelle vietate<sup>49</sup>, così da recuperare, in questo equilibrio tra generico e concreto, ottativo e prescrittivo, un valore in-

---

<sup>46</sup> N. LENOIR, *La déontologie parlementaire à l'aune de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Constitutions*, 2014, p. 1.

<sup>47</sup> C. MARCHETTA, *La legislazione italiana sul conflitto di interessi*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 68.

<sup>48</sup> Sembra opportuno richiamare l'origine teoretica della deontologia. Nel trattato *Deontology: or, the Science of Morality*, che uscì postumo nel 1834, Jérémie Bentham ricorda che «la parola deontologia deriva da *tò deòn* (ciò che è conveniente) e *loghìa* (conoscenza), ovvero è la conoscenza di ciò che è giusto e conveniente. Il termine è applicato alla morale, ovvero alla parte di dominio delle azioni che non cade sotto l'impero della legislazione pubblica. Come arte, è fare ciò che conviene, come scienza, è conoscere quello che conviene fare in ogni occasione» (Tomo I, 29, a p. 25 dell'edizione francese *Déontologie ou science de la morale*, Encre Marine, Fougères, 2006. Traduzione propria dal francese).

<sup>49</sup> C.A.J. COADY, *On Regulation Ethics*, in M. COADY, S. BLOCH (a cura di), *Codes of Ethics and the Professions*, Melbourne University Press, Melbourne, 1996, p. 269 ss.

# Osservatorio sulle fonti

tegrativo rispetto alle consuete fonti del diritto, la legislazione ordinaria in primo luogo, che già disciplinano taluni di questi comportamenti come illeciti penali e civili. Essi dovrebbero comporsi di due parti, una prima che preveda «un elenco di principi o valori auspicabili, alla luce dei quali ogni membro compia le scelte migliori relative al proprio comportamento», un'altra più definita, che contenga «una serie molto dettagliata di regole e procedure per la disciplina di tutte le fattispecie di comportamento dei parlamentari»<sup>50</sup>.

In questo modo, il codice di condotta dovrebbe raggiungere almeno un primo risultato: quello di chiarire i comportamenti ammessi e quelli vietati, eliminando il più possibile le zone d'ombra al fine di agevolare agli stessi destinatari delle norme la consapevolezza dei loro compiti istituzionali.

Tuttavia, da un punto di vista più propriamente tecnico, lo scopo di questi codici dovrebbe essere quello di fornire un'effettiva garanzia ulteriore rispetto alla legislazione ordinaria sull'attività istituzionale. In tal senso, la questione più delicata resta quella dell'efficacia di simili fonti di autonormazione. A poco servirebbero come strumenti di garanzia della onesta condotta se non fossero previste norme di secondo grado in caso di violazione degli standard etici. Si tratta, in fondo, della stessa distinzione, su di un piano normativo differente, tra norme morali e norme legali, basilare nella cultura giuridica di stampo positivista. Balza alla mente l'insegnamento di Kelsen, secondo cui «il diritto prescrive un certo comportamento soltanto collegando al comportamento opposto un atto coercitivo come sanzione, cosicché un certo comportamento può essere considerato giuridicamente “prescritto”, cioè come contenuto di un “dovere giuridico”, soltanto qualora il suo contrario sia la condizione alla quale una norma collega una sanzione. In quest'ottica c'è fra diritto positivo e morale positiva una differenza sostanziale»<sup>51</sup>. A tal fine, una sezione fondamentale di un buon codice di condotta è quella dedicata al funzionamento delle procedure sanzionatorie. Si tratta della parte più delicata di ogni forma di autoregolamentazione, poiché è soprattutto la corretta allocazione delle competenze sanzionatorie che determina la differenza tra un codice etico che si risolve in dichiarazioni di principio ed un codice di condotta che abbia un reale valore prescrittivo<sup>52</sup>. Al di là delle tecnicità sulla designazione, composizione e organizzazione delle autorità interne di vigilanza, è indubbio in ogni caso il pericolo di una politicizzazione dei procedimenti sanzionatori, sia che vengano affidati ad un apposito organo sia che restino di competenza dell'Assemblea<sup>53</sup>, con il conseguente maggiore pericolo di un nulla di fatto di tali procedimenti, data la difficoltà di divenire giudici dei propri colleghi. Come è

---

<sup>50</sup> Le parole sono mutate dal discorso dell'allora speaker australiano on. Stephen Martin, il quale, tuttavia, considerava alternativi e non cumulabili i due tipi di contenuto, preferendo il primo al secondo. In *A framework of ethical principles for ministers and presiding officers*, citato in D. MCKEOWN, cit.

<sup>51</sup> H. KELSEN, *Teoria generale delle norme*, Einaudi, Torino, 1985, p. 223.

<sup>52</sup> Sull'evoluzione delle forme di autoregolamentazione in base alla loro efficacia sia consentito il rinvio a S. SILEONI, *Autori delle proprie regole*, Cedam, Padova, 2011. V. anche A. BRIEN, *Regulating Virtue: Formulating, Engendering and Enforcing Corporate Ethical Codes*, in *Business and Professional Ethics Journal*, 15/1997, p. 21 ss.

<sup>53</sup> Per tale rischio, v. M. BURGMANN, *Towards a Code of Conduct for NSW Parliamentarians*, in *Legislative Studies*, 2/1998.

# Osservatorio sulle fonti

stato notato a proposito del Congresso americano, «most legislators assiduously strive to avoid service on the Senate Ethics Committee and the House Committee on Standards of Official Conduct. Legislators rarely report improprieties of their colleagues or even of the members of their colleague's staffs, and they even more rarely criticise colleagues in public for neglecting their legislative duties»<sup>54</sup>.

Sorge allora il dubbio che una delle finalità principali di questi codici, malgrado forse l'intenzione originaria, sia simbolica, prima ancora che giuridica.

Tutti i codici di condotta qui esaminati si inseriscono, infatti, in un contesto normativo composto da leggi, risoluzioni e regolamenti delle assemblee. Le loro previsioni più stringenti hanno spesso già un appoggio in norme che disciplinano conflitto di interessi, corruzione e immunità.

Dunque, sembra di poter ritenere che un primo loro valore giuridico sia quello di integrare, specificando e chiarendo il senso di disposizioni contenute altrove, le più classiche fonti normative. Ma, al di là di questa pur importante funzione esplicativa, occorre chiedersi se siano strumenti effettivi, o se valgano appunto solo come documenti di interpretazione di ulteriori fonti.

Certo, la bontà di uno strumento normativo può non misurarsi soltanto con la sua efficacia in senso stretto. Potremmo “giustificare” la presenza dei codici di condotta richiamando le parole di Ross: «per “fonti del diritto”, allora, s'intende l'insieme dei fattori che influiscono sulla formulazione della norma che sta a fondamento della decisione del giudice, con la precisazione che questa influenza può variare: da quelle fonti che forniscono al giudice immediatamente una norma che egli non deve fare altro che riconoscere valida, a quelle fonti che gli offrono soltanto idee ed ispirazioni, dalle quali egli stesso deve trarre la norma di cui ha bisogno»<sup>55</sup>.

Tuttavia, una ulteriore *ratio*, non meno importante di quella più esplicita delle verifiche della condotta, potrebbe spiegare l'adozione di questi particolari strumenti di regolamentazione della condotta, e potrebbe soprattutto fornire loro un valore peculiare, rispetto ad altre forme di regolamentazione, sul piano della “comunicazione politica”.

## 5. ...e valore simbolico

I codici di condotta dovrebbero avere un peculiare piano di azione, relativo alla previsione dei comportamenti deontologicamente corretti il cui mancato rispetto comporta illeciti tipici, distinti e compatibili con quelli civili e penali, che vengono eventualmente perseguiti nelle sedi disciplinari proprie. Un po' come nel caso dei codici deontologici delle libere professioni, anche in questo caso, come già detto, si tratta di fonti di autoregolamentazione espressione di autodichia della “comunità di appartenenza”, e quindi in grado di generare una risposta interna e tipica di tale “comunità”. Proprio qui, tuttavia, si insinua una funzione ambigua degli stessi<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> D.F. THOMPSON, *Political Ethics and Public Office*, Harvard University Press, Cambridge, 1987, p. 108.

<sup>55</sup> A. ROSS, *Diritto e giustizia*, Einaudi, Torino, 1965, p. 74.

<sup>56</sup> G. Fiorentini, *Regolamentazione privata e autoregolamentazione: un'analisi economica*, in L. PA-

# Osservatorio sulle fonti

Quale può essere, infatti, una loro peculiare funzione, al di là della dichiarata motivazione di imporre uno standard minimo di condotta?

Si potrebbe sostenere che il codice di condotta è uno strumento preferibile rispetto alla legge poiché a quest'ultima non può richiedersi di essere troppo generica. In sostanza, le fattispecie previste dal codice di condotta riguardano comportamenti contrari all'etica democratica, che necessitano di un'interpretazione flessibile e adattabile caso per caso, non propria della legislazione ordinaria.

Tuttavia, quel vuoto che sembra stazionare tra la legge esterna e la morale interiore sembra difficile che possa essere riempito dai codici di condotta. Una critica simile vale anche per quell'opinione secondo cui le norme di autoregolamentazione, per la loro origine spontanea e endogena, incontrano un maggior consenso e una più salda adesione da parte dei loro autori/destinatari<sup>57</sup>.

Allora, meno ingenuamente, si potrebbe ritenere che tali codici di condotta costituiscono retaggio dei privilegi parlamentari<sup>58</sup>, ancora utile a proteggere l'indipendenza dagli altri poteri, in special modo da quello giudiziario, nonché dall'opinione pubblica e dai processi mediatici ormai consueti nelle nostre democrazie. La costruzione di un meccanismo di verifica e sanzione interni alla "comunità" rischia di erigere una cinta di protezione per i membri della "categoria", specie laddove, come nel caso del codice di condotta della Camera dei deputati italiana, i profili sanzionatori sono inesistenti. La delicatezza della questione della autonomia sia dei parlamentari rispetto ai poteri esterni sia delle minoranze rispetto alle maggioranze, già ampiamente nota attraverso gli istituti dell'immunità e insindacabilità<sup>59</sup>, si ripercuote necessariamente anche su queste nuove tipologie di regole di condotta, rischiando da un lato che possano essere usate strumentalmente e dal lato opposto che possano invece risolversi in un nulla di fatto.

A parere di chi scrive, tuttavia, non è nemmeno questa la funzione principale. Ogni nuovo meccanismo di controllo dell'attività degli eletti, infatti, per quanto imperfetto, rappresenta comunque un modo di esporsi ad una nuovo giudizio, che sia quello generico dell'opinione pubblica o quello specifico di un organo di garanzia. Per proteggere lo status di membro delle assemblee rappresentative sarebbero dunque bastate le garanzie sulla loro immunità previste dalla legge. Peraltro, alcuni profili trattati dai codici di condotta si sovrappongono a fattispecie definite anche in ambito civile e penale, che non sottraggono quindi il parlamentare alle sue responsabilità in quelle sedi.

Invero, sembra plausibile ritenere, come già anticipato, che il vero obiettivo dell'ado-

---

GANETTO, G. TRIA (a cura di), *Istituzioni e governo dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 250.

<sup>57</sup> J. BRAITHWAITE, T. MAKKAJ, *Trust and Compliance*, in *Policing and Society*, 4/1993, p. 1 ss.

<sup>58</sup> Così A. OGUS, cit., p. 22.

<sup>59</sup> C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato: recenti sviluppi e nuove prospettive*, Milano, Giuffrè, 2008; ID., *L'insindacabilità parlamentare: teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002; T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica: contributo allo studio delle prerogative costituzionali negli ordinamenti liberaldemocratici*, Libreria Bonomo, Bologna, 2004; M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione: la riforma del primo comma dell'art. 68 Cost.*, Cedam, Padova, 2000; G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Einaudi, Torino, 1979; T.E. FROSINI, *L'immunità parlamentare: un istituto da riformare*, in *Parlamento: giornale di vita politica e parlamentare*, 4-5/1993, p. 6-7.

# Osservatorio sulle fonti

zione di un codice di condotta sia quello di generare o, meglio, rinnovare la fiducia dell'elettorato, in un (lungo e chissà se recuperabile) momento di crisi della rappresentanza. L'opinione non deriva soltanto da un ragionamento per esclusione dei possibili effetti dei codici condotta, ma si basa anche su un'interpretazione testuale degli stessi. L'art. 1 del codice della Camera dei Comuni, ad esempio, non si ferma a dichiarare che lo scopo del codice è assistere i parlamentari nello svolgimento dei loro doveri o fornire loro una guida sui comportamenti corretti, ma prosegue dicendo che tra gli obiettivi vi è anche quello di «assicurare la fiducia dell'opinione pubblica sul modo in cui i membri della Camera svolgono i loro doveri istituzionali».

Attraverso l'approvazione di simili regole di deontologia, i Parlamenti possono dare un chiaro e simbolico segnale di affidabilità all'opinione pubblica, specie nei periodi in cui la disillusione nei confronti della classe politica è alta. Non a caso, come già detto in via generale, essa spesso segue le inchieste relative a fenomeni di corruzione o comunque di conflitto di interessi dei parlamentari.

Nei rapporti che attualmente corrono tra l'elettorato attivo e quello passivo, improntati ad un generico sentimento di sfiducia nell'azione dei partiti, il codice di condotta rappresenterebbe, in sostanza, una sorta di “toppa” con cui ricucire, almeno a livello simbolico, gli strappi intercorsi.

Ma vi è di più. Il mutamento delle forme di “controllo” dell'opinione pubblica, che non si limitano più al voto elettorale, ma che proseguono nel corso delle legislature grazie agli strumenti di informazione (sondaggi, scambio immediato di informazioni e notizie, strumenti di *e-democracy*<sup>60</sup>) fanno sì che la classe politica al potere possa essere costantemente sottoposta al giudizio degli elettori. Ancor più rispetto al passato, nelle democrazie contemporanee è allora fondamentale l'obiettivo strategico di comunicare fiducia. Laddove bastava il momento del voto a legittimare sia i rappresentanti eletti sia l'indirizzo politico, oggi è sempre più avvertito il bisogno di rinnovare continuamente la legittimazione politica conseguita con il voto. Convincere i governati della “bontà” dell'operato politico, mantenerli dalla propria parte, diventa un'esigenza avvertita non soltanto durante la campagna elettorale, che l'adozione dei codici di condotta può forse contribuire a soddisfare.

---

<sup>60</sup> Sullo sviluppo della democrazia ai tempi di Internet, v. almeno V. FROSINI, *La democrazia nel XXI secolo* (1997), ora ripubblicato da Liberilibri, Macerata, 2010; T.E. FROSINI, *Liberté, égalité, Internet*, ES, Napoli, 2015; M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B.E. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Percorsi di diritto dell'informazione*, Giappichelli, Torino, ult. ed., 2011.