

I Codici di condotta dei parlamentari per la trasparenza dei rapporti tra politica e interessi

di Michieli

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il sistema dei partiti come “filtro” degli interessi. – 3. Corruzione sistemica e fattispecie penali applicabili ai parlamentari: le tendenze di una legislazione punitiva. – 4. La necessità di una regolazione preventiva sulle relazioni di influenza, nel mutamento del sistema dei partiti e con l’introduzione del finanziamento privato della politica. – 5. I Codici di condotta parlamentari: strumenti essenziali per la trasparenza dei rapporti tra politica e interessi. – 6. Profili critici dell’attuale regolamentazione sulla trasparenza dei parlamentari.

1. *Introduzione*

Il dibattito parlamentare sulla regolamentazione dell’attività di lobbying si è intensificato negli ultimi anni, tanto che, dopo un centinaio di disegni di legge dal 1976 a oggi¹, nella XVIII legislatura si era giunti all’approvazione, in prima lettura, di una legge generale in materia e, nell’attuale legislatura, si è svolta un’indagine conoscitiva della Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati che – negli intenti del legislatore – era propedeutica all’approvazione di una regolazione delle lobby².

Tra i diversi aspetti che la legislazione sul lobbying deve definire vi è l’individuazione di quali ‘decisori pubblici’ debbano essere assoggettati alla disciplina sulla trasparenza e di quali regole possano essere applicabili ai par-

¹ P.L. PETRILLO, *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*, in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, n. 11/2023, IV.

² Circa il dibattito in corso: D. BRUNO, *La rappresentanza degli interessi tra modello, prassi, disciplina. Contributo per il dibattito parlamentare della XIX legislatura*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 1/2024. Peraltro anche in ambito europeo il dibattito è particolarmente vivace, in particolare sulla rappresentanza degli interessi esercitata per conto di Paesi terzi: su questi temi sono in discussione una proposta di direttiva e una di regolamento adottate dalla Commissione europea nel dicembre 2023. Per una prima disanima di queste iniziative della Commissione si veda il Dossier n. 53, del 20 febbraio 2024, dell’Ufficio Rapporti con l’Unione europea della Camera dei deputati, intitolato *Elementi per la verifica di sussidiarietà – Requisiti armonizzati nel mercato interno sulla trasparenza della rappresentanza d’interessi esercitata per conto di paesi terzi*, in www.camera.it.

lamentari, in relazione alla peculiare autonomia che la Costituzione riconosce alle Camere e ai suoi membri.

Da tempo è aumentata la richiesta di una maggiore trasparenza delle attività svolte dai politici, nazionali e locali, entro e fuori le Assemblee, a motivo dell'appannamento della fiducia verso le istituzioni democratiche e della percezione dell'attività politico parlamentare come affaristica e, in taluni casi, a sfondo corruttivo. In tal senso, anche in ragione delle recenti riforme dei delitti contro la pubblica amministrazione per cui sono perseguibili i parlamentari – tra cui la corruzione funzionale e il traffico di influenze illecite –, ancora più significativa è l'esigenza di definire il perimetro delle relazioni tra politica e interessi.

Approfondendo queste premesse di contesto, si analizzeranno i Codici di condotta recentemente adottati dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica. La valutazione negativa – che si proverà ad argomentare – circa i vigenti Codici non fa venir meno la rilevanza di tali strumenti normativi per garantire la trasparenza dei rapporti – economici e di influenza – tra organizzazioni di interessi e parlamentari e, sul piano della prevenzione, per disvelare eventuali conflitti di interessi o pressioni occulte, tenendo conto dell'autonomia regolativa delle Camere.

2. *Il sistema dei partiti come "filtro" degli interessi*

Quanto alla rappresentanza degli interessi, la Costituzione italiana ha riconosciuto ai partiti e ai sindacati la peculiare funzione di convogliare e portare a emersione istituzionale le istanze economico sociali. Senza accogliere un modello neo-corporativo, infatti, gli articoli 39 e 49 riconoscono, da un lato, la libertà delle formazioni sociali e, parimenti, la loro attitudine allo sviluppo della personalità dei propri membri e alla promozione della partecipazione sociale, economica e politica³. La Costituzione ha dato rilievo alle formazioni sociali non solo perché portatrici di interessi nella dialettica pubblica, ma soprattutto per la loro funzione di favorire lo sviluppo della personalità dei consociati e di porre la persona al centro dell'ordinamento⁴.

³ Pur nel quadro di una definizione minimale dei partiti ai sensi dell'art. 49 Cost: F. BIONDI, G. RIVOCCHI, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in AA.VV., *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, a cura di S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO, Bologna, 2015, 224.

⁴ A partire da questa chiave di lettura si condivide la tesi di chi sottrae i gruppi di

Il Costituente italiano aveva previsto un modello di rappresentanza degli interessi fondato sulla democratizzazione delle organizzazioni sociali, economiche e politiche e, dunque, sulla partecipazione attiva dei cittadini; le organizzazioni, in tal senso, mediante la dialettica democratica interna ed esterna, avrebbero dovuto filtrare e portare gli interessi alle istituzioni e particolarmente a quelle parlamentari per perseguire il dinamismo finalistico della Costituzione⁵. Si trattava di un modello che guardava a una società plurale, ma ordinata, e in cui la partecipazione degli interessi era fondata sul rapporto tra formazioni sociali – quali strumenti di sviluppo della personalità e di partecipazione democratica – e istituzioni politico-elettive. Tale modello si è scontrato fin da subito con l'evoluzione del sistema dei partiti e delle organizzazioni economico-sociali, caratterizzata dalla presenza di un pluralismo strutturato e capace di conglomerare le istanze particolari, senza immetterle in una dinamica di proceduralizzazione istituzionale.

Il modello costituzionale di rappresentanza degli interessi è stato dapprima sospeso, in ragione della necessità di una rapida ricostruzione e stabilizzazione del Paese, e poi dichiarato superato a motivo dei rapporti sociali e politici consolidatisi negli anni '50. Ad esemplificare tale parziale attuazione del modello costituzionale è la legge istitutiva del Cnel (legge n. 33 del 5 gennaio 1957) che è stata approvata quando le organizzazioni datoriali e sindacali avevano già trovato una loro modalità dialettica e organizzativa (al di là del tracciato dell'art. 39 Cost.) e che ha attuato l'art. 99 Cost. tenendo conto di tale realtà di fatto, piuttosto che delle aspirazioni costituzionali di un modello istituzionalizzato di dialettica tra gli interessi.

Tale impostazione “fattuale” delle relazioni tra organizzazioni di interessi e istituzioni corrispondeva al consolidamento del “sistema” dei partiti politici. I partiti, infatti, avevano assunto il «ruolo di monopolio dell'aggregazione degli interessi sociali e di ponte con le istituzioni, al fine ultimo di realizzare quello scopo che non era riuscito al regime liberale: l'integrazione delle masse nello stato»⁶. Le formazioni politiche rappresentavano al loro interno la globalità degli interessi economico-sociali, sia in ragione della contiguità ideologica con le organizzazioni sociali e sindacali, sia a motivo del lento processo di strutturazione di queste ultime dopo il secondo conflitto mondiale. I partiti

pressione dal novero delle formazioni sociali ex art. 2 Cost.: E. CATERINA, *Il finanziamento privato della politica. Problemi di diritto costituzionale*, Milano 2022, 27 ss.

⁵ F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, 1999.

⁶ E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989, 75.

erano il «canale obbligato verso le istituzioni»⁷. Di più, era il “sistema” dei partiti – inteso nel suo complesso – che contemperava e reggeva l’insieme delle istanze provenienti dalla società, come “cassa di risonanza” e filtro delle richieste dei movimenti sociali e dei mondi culturali. E proprio questo particolare assetto convenzionale della forma di governo ha permesso ai cittadini e alle organizzazioni di interessi di trovare rispecchiamento entro il quadro istituzionale, ponendo in secondo piano la regolazione dei regimi democratici interni dei sindacati e dei partiti e delle emergenti organizzazioni di interessi e dei gruppi di pressione⁸.

Le regole sulla rappresentanza degli interessi così consolidate erano funzionali a quel sistema di partiti che svolgeva una intermediazione tra lo Stato comunità e lo Stato apparato. La scomparsa dei partiti storici che avevano avviato la vita democratica della Repubblica e il «declino irreversibile del modello di organizzazione politica che questi soggetti avevano concepito e presupposto»⁹ hanno lasciato indefinito il rapporto tra politica e interessi.

Se in precedenza si erano consolidate regole e dinamiche di rappresentanza fondate sulla legittimazione sociale delle organizzazioni, successivamente, essendosi indebolita tale legittimazione, si è disvelata la fragilità dei presupposti attorno a cui si era edificato il sistema di relazioni sindacali e di concertazione politica tra sindacati e governi. Infatti, la progressiva perdita di dialettica ‘istituita’ entro le formazioni sociali e la frammentazione dei corpi intermedi hanno condotto – a partire dagli anni ‘60 e, sempre più, con il mutamento dei partiti degli anni ‘90 – a un contesto in cui le organizzazioni politiche e sindacali hanno agito sempre più come organizzazioni di interessi e in cui le lobby hanno avuto un’ampia diffusione: i gruppi sociali si sono strutturati per rappresentare i propri interessi politico-parlamentari, al di

⁷ *Ivi*, 76.

⁸ È stato recentemente sottolineato come i partiti entrati in crisi alla fine degli anni ‘80, almeno nella loro fase iniziale, fossero «effettivamente e concretamente lo specchio dei gruppi sociali che si propongono di rappresentare. Gruppi sociali e portatori di interessi che “si riconoscono” davvero in quei partiti o – all’interno di quei partiti – nelle loro articolazioni, ciascuna delle quali ne è una efficace cinghia di trasmissione. In tale contesto, i gruppi dirigenti di partito non sono soggetti autoreferenziali, ma strettamente legati ai soggetti sociali che vi si riconoscono. Essi sono tali in quanto a loro volta capaci, dentro l’organizzazione collettiva e mai a prescindere da essa, di intercettare e adeguatamente rappresentare i valori e gli interessi dei settori della società cui fanno riferimento»: E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, Relazione al Convegno AIC di Brescia (27 ottobre 2023), in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 12.

⁹ *Ivi*, 21.

fuori dei canali indicati dalla Costituzione; i partiti sono divenuti contenitori – più che filtri – di istanze plurime, al fine di allargare la loro base di consenso elettorale¹⁰ e perciò hanno sempre più “ospitato” candidature di membri esterni alle formazioni politiche e rappresentative delle organizzazioni degli interessi¹¹.

Fin dagli anni '60 si assistette a una progressiva regressione dei partiti e alla contemporanea moltiplicazione dei soggetti portatori di interessi e di istanze particolari, talvolta con un'impostazione fortemente critica nei confronti dell'organizzazione politico-istituzionale¹². In quegli anni, infatti, si accentuò «una redistribuzione di potere politico dai partiti, che ne hanno perso, ai gruppi di interesse, alle lobbies, che ne hanno guadagnato, dalle organizzazioni di interessi generali ad organizzazioni particolaristiche»¹³.

La ‘via italiana’ alla rappresentanza degli interessi, inizialmente caratterizzata da una dinamica compositiva da parte del sistema dei partiti, ha successivamente favorito un processo di polverizzazione delle modalità di pressione verso il sistema politico e ha fatto emergere una rete di lobby che nel nostro ordinamento non ha ricevuto un inquadramento normativo. La mancata attuazione del principio democratico indicato dagli artt. 39 e 49 Cost.¹⁴ ha impedito, in tempi recenti, lo sviluppo di un processo di omogenizzazione degli interessi particolari entro la dialettica stabile delle organizzazioni e verso un interesse generale¹⁵. In altri termini, la «non-democratizzazione delle orga-

¹⁰ Su cui S. STAIANO, *La repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, a cura di S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO, Napoli, 2020, 45 ss.

¹¹ È stato annotato: «la crisi della politica induce i partiti a cercare rifugio entro la società, seguendone le pulsioni e gli egoismi, non riuscendo più ad indirizzarli, trasformarli e fornendo ad essi forma politica»: G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in AA. VV., *Partiti politiche e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, 2009, 225.

¹² G. PASTORI, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, in AA.VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, 1980, 92.

¹³ G. PASQUINO, *Istituzioni, partiti, lobbies*, Bari, 1988, 164.

¹⁴ Metodo democratico declinato in modo meno perspicuo nell'art. 49 come criterio di organizzazione interna dei partiti: F. PIZZOLATO, A. MICHIELI, *Partecipazione e formazioni sociali: la questione dei partiti e dei sindacati*, in *Jus*, 1-2/2022, 57.

¹⁵ Si deve peraltro rilevare che parte della dottrina riferisce il “metodo democratico” solamente all'azione esterna dei partiti politici: E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 30 ottobre 2017, 6 ss.

nizzazioni [ha aperto] la possibilità di frammentazione dello schieramento socio-politico»¹⁶. Si è assistito pertanto a un lento scivolamento dalla rappresentanza generale a quella sempre più esercitata sulla base di sollecitazioni degli interessi particolari, con l'inserzione sistematica delle organizzazioni portatrici di interessi nel circuito rappresentativo¹⁷.

3. *Corruzione sistemica e fattispecie penali applicabili ai parlamentari: le tendenze di una legislazione punitiva*

Per lobbying tradizionalmente si sono indicati «i contatti formali o informali con i membri del Parlamento, intesi a sollecitare la loro collaborazione a favore o a sfavore di una particolare proposta legislativa»; pertanto, la sostanza di tale attività sarebbe stata «il contatto, diretto o indiretto, con un legislatore per persuaderlo ad agire in un particolare modo riguardo ad un problema legislativo»¹⁸, configurandosi come «ingranaggio ulteriore della rappresentanza degli interessi legittimi»¹⁹. Le consolidate definizioni di lobbying devono oggi essere riviste alla luce del contesto profondamente mutato in cui non è più netta la separazione tra politica e interessi. Quello che un tempo era il 'contatto' tra lobbista e politico, oggi assume plurime forme perché non sussiste – anche solo formalmente – una separazione tra politica e interessi, a motivo della vischiosità di questi ultimi²⁰ e della porosità delle superfici istituzionali e dei partiti. L'attività di rappresentanza si muove in una crescente "zona grigia" tra politica e interessi i cui confini sono difficilmente tracciabili e giuridicamente qualificabili²¹.

¹⁶ G. PASQUINO, *Istituzioni, partiti, lobbies*, cit., 156.

¹⁷ Circostanza che, all'inizio della storia repubblicana, era stata considerata con sospetto e sostanzialmente estranea alla cultura costituzionale. Molto nota è la posizione Carlo Esposito il quale descriveva la pressione degli interessi privati nel sistema rappresentativo come una «malattia dell'ordinamento rappresentativo, male da combattere e da eliminare»: C. ESPOSITO, *I partiti politici nello Stato democratico*, in ID., *Scritti giuridici scelti*, vol. III, Napoli, 1999, 202.

¹⁸ J. LAPALOMBARA, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi di interesse in Italia*, Ivrea, 1967, 200.

¹⁹ F. SGRÒ, *Partiti politici e lobbies: le recenti tendenze italiane*, in *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, a cura di A. DI GREGORIO, L. MUSSELLI, Milano, 2015, 165.

²⁰ Una tendenza incrementata dalla diffusione delle nuove tecnologie digitali: A. LAZZARO, *La disciplina del lobbying nell'era digitale e nella prospettiva della trasparenza*, in *Politica del diritto*, 1/2020.

²¹ G. RIVOSECCHI, *Attività parlamentare e corruzione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2/2024, 603-613.

Questa “zona grigia” è talvolta occulta a motivo di plurimi fattori: la creazione di partiti non improntati a dialettiche democratiche interne o di partiti personali; la mutazione delle organizzazioni rappresentative degli interessi che sono sempre meno radicate nella società e più funzionalizzate a raggiungere obiettivi; l’assenza di una normativa complessiva sul lobbying; e, non da ultimo, l’inefficace disciplina volta a garantire la trasparenza finanziaria e le relazioni di interesse dei partiti e dei singoli politici. Bisogna sottolineare come tale zona grigia non sia di per sé illecita, ma la sua esistenza può favorire episodi corruttivi, specialmente di quella corruzione sistemica che oggi è prevalente.

Si assiste, infatti, a una corruzione in cui soggetti, oggetto e modalità delle pratiche corruttive non rispondono più allo schema bilaterale della tangente. Non c’è più un rapporto sinallagmatico tra corrotto e corruttore, ma una più ampia gamma di soggetti che si pongono a mediatori di interessi, o di faccendieri che tentano di influenzare le scelte politiche e amministrative. Inoltre, a mutare è l’oggetto della corruzione, in quanto essa non è finalizzata ad avere in cambio atti od omissioni, ma si assiste a forme di retribuzione della funzione pubblica senza una specifica controprestazione. A mutare è, infine, il modo attraverso cui è pagato il prezzo dell’accordo corruttivo che non è quasi più la tangente, ma un corrispettivo che si compone di relazioni, vantaggi, rapporti clientelari.

La corruzione si costituisce come ‘sistema’ di influenze, tale per cui si può scorgere «una totale e permanente compenetrazione di ruoli e interessi pubblici e privati» in cui è «arduo estrarre, dall’acquittrino di relazioni, scambi di favori, raccomandazioni, conflitti di interesse e complicità qualcosa che, secondo la bilateralità che caratterizza il reato in senso giuridico, possa identificarsi distintamente come l’utilità, la “tangente” data o promessa al pubblico amministratore dal corruttore, o come il vantaggio atteso dal “privato” in cambio della dazione o promessa, considerati i pervasivi e continuativi rapporti di scambio tra i soggetti coinvolti»²².

Il legislatore ha progressivamente adottato riforme volte a fronteggiare la corruzione e a riscrivere i delitti contro la Pubblica Amministrazione in senso repressivo, tra cui quelli per cui sono perseguibili i parlamentari nell’esercizio delle loro funzioni. Sono note alle cronache diverse inchieste e procedimenti penali che hanno visto imputati alcuni parlamentari per i reati

²² G. FORTI, *Le sabbie mobili della corruzione sistemica*, in *Munera. Rivista europea di cultura*, 2/2016, 21.

di cui all'art. 318 c.p. (corruzione cd. funzionale) e di cui all'art. 346-bis c.p. (traffico di influenze illecite).

L'art. 346-bis, riformato dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3, aveva assomato il reato di millantato credito e traffico di influenze illecite, precedentemente distinti, introducendo una novità significativa, ovvero la punibilità dell'autore della dazione o della promessa, anche quando l'influenza risultava essere inesistente; era stato, inoltre, ampliato l'oggetto della mediazione (che comprendeva anche gli atti funzionali del pubblico ufficiale) e il contenuto della remunerazione (che poteva consistere anche in «altra utilità»). Il delitto di cui all'art. 346-bis era un reato spia o una fattispecie-ostacolo²³ che mirava a intercettare il corruttore in una fase preparatoria rispetto alla commissione del delitto, in quanto puniva il compratore e il venditore di influenze per il sol fatto di aver stipulato un accordo volto a remunerare la mediazione illecita²⁴.

L'art. 346-bis aveva suscitato un dibattito acceso: l'assenza di tipicità attorno al concetto di «mediazione illecita», di cui il legislatore non offriva una declinazione né in ordine al contenuto né alle finalità²⁵, aveva sollevato perplessità e dubbi di legittimità costituzionale in ordine al principio di tassatività-determinatezza. La locuzione «mediazione illecita» poneva due questioni interpretative. La prima, di ordine strettamente penalistico, ovvero quella di poter accumunare accordi differenti come quelli finalizzati a «indurre alla commissione di un abuso d'ufficio, ma anche soltanto di un illecito amministrativo, o di una più blanda irregolarità, o addirittura nulla di tutto questo»²⁶. Inoltre, l'utilizzo della categoria generica di «mediazione illecita» rendeva oscura la distinzione tra la legittima attività dei portatori di interessi e il traffico di influenze illecite²⁷. Pertanto, in assenza di una complementare definizione del *lobbying* «lecito», la dottrina aveva paventato il rischio di una espansione dell'«area grigia, nella quale i comportamenti possono facilmente scivolare dalla fisiologia alla patologia. Il traffico di influenze rischia, in

²³ C. CUCINOTTA, *Il reato di traffico di influenze illecite*, in *Una nuova legge contro la corruzione. Commento alla legge 9 gennaio 2019, n. 3*, a cura di R. ORLANDI, S. SEMINARA, Torino, 2019, 161.

²⁴ A questa conclusione era giunta la giurisprudenza: Cass. pen., sez. VI, 14 ottobre 2021, n. 1182/2022.

²⁵ V. MANES, *Corruzione senza tipicità*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 3/2018, 1126 ss.

²⁶ T. PADOVANI, *Metamorfosi e trasfigurazione. La disciplina nuova dei delitti di concussione e corruzione*, in *Archivio Penale*, n. 3/2012, 793.

²⁷ M. C. UBIALI, *Attività politica e corruzione*, Milano, 2020, in particolare 358 ss.

sostanza, di muoversi tra una irrilevanza ed una eccessiva pervasività, secondo le interpretazioni datene dalle procure»²⁸. La Corte di Cassazione era intervenuta per offrire un'interpretazione restrittiva dell'aggettivo «illecita», limitando l'illiceità alle mediazioni strumentali alla commissione di un fatto di reato idoneo a produrre vantaggi per il privato committente o, in difetto di tale requisito, quando il mediatore ricopriva una qualifica pubblicistica²⁹.

La dottrina unanimemente concordava che l'introduzione di una disciplina del *lobbying* sarebbe stata necessaria per «tracciare una più netta linea di confine tra pratiche lecite e pratiche illecite» e per «circoscrivere la sfera di rischio penale che grava[va] sul lobbista»³⁰. Infatti, qualora fosse stata introdotta una legge che avesse reso riconoscibili i titoli per mezzo dei quali era operata una forma di influenza (anche nei confronti dei parlamentari), non si sarebbe posto il problema di qualificare, volta per volta, l'attività di influenza in relazione ai settori di competenza dichiarati³¹.

I problemi applicativi dell'art. 346-bis hanno indotto il legislatore a porre nuovamente mano alla disposizione: l'articolo 1, comma primo, lett. e) della legge 9 agosto 2024, n. 114 – cosiddetta Nordio – ha operato una riscrittura sostanziale del reato di traffico di influenze illecite³². La novella, in particolare, ha inteso definire la “mediazione illecita” quale attività «per indurre il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis a compiere un atto contrario ai doveri

²⁸ E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2017, 404-405.

²⁹ Corte di Cassazione, sez. VI, 9 novembre 2021, n. 40518; Corte di Cassazione, sez. VI, 13 gennaio 2022, n. 1182. Per una ricostruzione dell'orientamento della Suprema Corte di Cassazione: G. DE NOZZA, *Il delitto di traffico d'influenze illecite ed il confine con il lobbying*, in *Sistema penale*, www.sistemapenale.it, 22 settembre 2023. In dottrina numerose sono state le voci critiche rispetto a tale giurisprudenza che, pur con l'intento di dare una lettura della fattispecie aderente ai principi di offensività e determinatezza, ha aggiunto un profilo di tipicità con un'attività di «supplenza creativa»: S. FIORE, *Quello che le norme non dicono. L'ortopedia giudiziaria come tecnica di rigenerazione offensiva del traffico di influenze*, in *Archivio penale*, 1/2023 (Web), 5.

³⁰ A. LAZZARO, *La disciplina del lobbying nell'era digitale e nella prospettiva della trasparenza*, cit., 164.

³¹ C. CUCINOTTA, *Il reato di traffico di influenze illecite*, cit., 169-170.

³² Si segnalano tra i primi commenti della riforma: M. PELISSERO, *Sulla proposta di abolizione dell'abuso d'ufficio e di riformulazione del traffico d'influenze illecite*, in *Sistema penale*, www.sistemapenale.it, 18 settembre 2023; M. GAMBARDELLA, *Considerazioni sulle “ultime” proposte legislative di modifica dei reati di abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite*, in *Giurisprudenza penale*, www.giurisprudenzapenale.com, 5/2023.

d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito». Il nuovo secondo comma dell'art. 346-bis prevede, dunque, che la mediazione sia considerata illecita al ricorrere di tre condizioni: essa deve essere finalizzata ad ottenere un atto contrario ai doveri di ufficio da parte del funzionario pubblico; l'atto deve essere suscettibile a una fattispecie di reato; il vantaggio del committente non deve avere necessariamente valenza economica³³.

L'intento della riforma è stato colmare la carenza di tassatività e determinatezza della precedente formulazione «riempendo di contenuto quell'endiadi che aveva rappresentato il *punctum dolens* della disciplina»³⁴ previgente. La l. n. 114/2024 si è limitata a un intervento settoriale sulla sola fattispecie incriminatrice, limitando l'area del penalmente rilevante³⁵. D'altra parte il legislatore non ha espanso l'attività di prevenzione della corruzione e non ha introdotto, come auspicato in dottrina, una regolamentazione complessiva delle forme legittime di rappresentanza degli interessi. A seguito della riforma, dunque, il traffico di influenze illecite sarà meno efficace come reato “avamposto” per la prevenzione della corruzione e, proprio in ragione di ciò, l'introduzione di una regolamentazione del *lobbying* e del finanziamento della politica e dei singoli parlamentari apparare improcrastinabile³⁶, non più per circoscrivere il confine del penalmente rilevante – come sarebbe stato necessario con la disposizione previgente – ma per rendere maggiormente trasparenti i rapporti tra politica e interessi al fine di prevenire fenomeni corruttivi.

³³ La compresenza dei tre presupposti per integrare la “mediazione illecita” potrebbe portare all'effetto «di rendere non punibile, ad esempio, una mediazione onerosa finalizzata ad una corruzione funzionale (art. 318 c.p.), attuata senza che si prefigurino per il funzionario trafficato il compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio»: R. CANTONE, A. MILONE, *Le modifiche al traffico di influenze da parte del ddl Nordio; tutt'altro che mere precisazioni!*, in *Sistema penale*, 1/2024, 22.

³⁴ *Ivi*, 21.

³⁵ Tale intervento normativo ha sollevato dubbi di costituzionalità in ordine al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali: G. L. GATTA, *La legge Nordio e il “soffocamento applicativo” del traffico di influenze illecite. Tra parziale abolitio criminis e profili di illegittimità costituzionale per violazione di obblighi internazionali*, in *Sistema Penale*, 6-7/2024.

³⁶ Come ha riconosciuto anche il legislatore nel *Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva in materia di attività di rappresentanza di interessi*, approvato il 19 settembre 2024 dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, in https://www.camera.it/leg19/1079?idLegislatura=19&tipologia=indag&sottotipologia=c01_rappresentanza_interessi&anno=2024&mese=08&giorno=07&idCommissione=01&numero=0008&file=indice_stenografico

Alla luce delle recenti innovazioni legislative e della perdurante assenza di una regolamentazione del *lobbying*, i confini della “zona grigia” non solo sembrano sfumati, ma potenzialmente tendenti ad assorbire nell’area del penalmente rilevante le relazioni tra parlamentari e rappresentanti di interessi sociali ed economici. La “confusione” tra politica e interessi e la diffusione della corruzione sistemica moltiplicano, infatti, le “zone grigie” nelle quali la prevenzione di episodi corruttivi è meno efficace e ove si possono annidare forme corruttive o la percezione di rapporti opachi tali da indurre la ricerca di elementi di reato.

4. *La necessità di una regolazione preventiva sulle relazioni di influenza, nel mutamento del sistema dei partiti e con l'introduzione del finanziamento privato della politica*

Se quelle precedentemente indicate sono le coordinate entro cui si sono svolti i rapporti tra politica e interessi, l’introduzione del finanziamento privato della politica ha rappresentato un punto di svolta per il funzionamento dei partiti e, inevitabilmente, per la necessità degli stessi e dei singoli esponenti politici di reperire risorse per la loro attività³⁷.

La riforma del finanziamento dei partiti ha contribuito a rendere non equilibrato il sistema di rapporti tra interessi e politica, in ragione della sua approvazione parziale. La riforma proposta dal Governo presieduto da Enrico Letta aveva, infatti, immaginato un cambiamento complessivo del modello, comprensivo non solo del finanziamento della politica, ma anche della regolazione del lobbying e dei flussi finanziari ed economici verso i partiti e verso i singoli parlamentari³⁸. La riforma però fu approvata parzialmente, ovvero solo nella parte relativa al finanziamento dei partiti.

La legge 6 luglio 2012, n. 96, ha introdotto le regole di trasparenza dei rendiconti dei partiti (estese anche alle articolazioni regionali dal decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149), istituendo la *Commissione per la trasparenza e il*

³⁷ Sul rapporto tra finanziamento della politica e disciplina sulla corruzione: G. RIVOCCHI, *Finanziamento della politica e disciplina anti-corruzione: la quadratura del cerchio*, in *La Lettera AIC*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, febbraio 2024.

³⁸ Il disegno di legge governativo recante la «Disciplina dell’attività di rappresentanza di interessi particolari e ulteriori norme sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici» fu presentato al Consiglio dei Ministri del 5 luglio 2013. Per puntuale analisi di quel disegno di legge: P.L. PETRILLO, *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*, cit., VI.

*controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici*³⁹. Inoltre, più recentemente, il legislatore ha inteso rafforzare le disposizioni per garantire la trasparenza dei finanziamenti con la legge 9 gennaio 2019, n. 3 (cd. Legge Spazzacorrotti), procedendo alla parificazione tra i partiti, da un lato, e le associazioni o le fondazioni legate ai partiti o personalità politiche dall'altro.

Il mutamento del finanziamento della politica ha condotto l'Italia ad avere un assetto unico nel suo genere: da un lato, infatti, è vigente una forma di finanziamento dei partiti sostanzialmente privata; d'altro, il nostro Paese è privo di una regolamentazione del lobbying e della tracciabilità effettiva del finanziamento in favore dei singoli esponenti politici; inoltre – come si è sottolineato – i delitti contro la P.A. non permettono di prevenire fenomeni corruttivi che riguardano l'attività politica e parlamentare.

L'assetto descritto è un *unicum* nel panorama delle democrazie occidentali che oscillano tra due modelli: quello americano, in cui il favore verso le lobbies e il finanziamento privato della politica sono bilanciati da una fitta rete di regole di trasparenza⁴⁰; quello continentale (si pensi alla Germania) ove il sistema di finanziamento pubblico è accompagnato da una normativa anticorruzione particolarmente stringente e severa.

Inoltre, l'abolizione del finanziamento pubblico impoverisce i contributi di cui possono disporre i singoli parlamentari, essendo le risorse (anche quelle dei Gruppi parlamentari e, a livello regionale, dei Gruppi consiliari⁴¹) destinate prevalentemente alle strutture centrali dei partiti. Pertanto, i singoli esponenti politici debbono cercare altrove i fondi per finanziare la propria attività e sono più esposti alle influenze di chi li sovvenziona. Un'ulteriore conseguenza dell'abolizione del finanziamento pubblico della politica sembra essere la minore incidenza del partito nei confronti del parlamentare il quale, autonomamente, è tenuto a cercare e trovare fonti di finanziamento che potrebbero condizionare lo svolgimento della sua funzione. Inoltre, anche in

³⁹ Su cui si soffermano F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto-legge n. 149 del 2013* e G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento privato ai partiti nel decreto-legge n. 149 del 2013: limite e garanzie di trasparenza*, entrambi i contributi in *Il finanziamento della politica*, a cura di G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI, Napoli 2016.

⁴⁰ R. DI MARIA, "Sterilizzare" la politica dall'interesse privato? La contrapposizione fra lobbismo e populismo negli Stati Uniti e in Italia, in *Diritto pubblico comunitario ed europeo*, 3/2022.

⁴¹ Su questi profili si vedano: T. F. GIUPPONI, *Finanziamento dei gruppi parlamentari, autonomia contabile e regime dei controlli interni nella riforma dei regolamenti di Camera e Senato*, in *Il finanziamento della politica*, cit.; nonché G. RIVOSECCHI, *Il finanziamento dei gruppi consiliari, ovvero: dell'irresistibile pubblicizzazione del Giano bifronte*, in *Il finanziamento della politica*, cit.

ragione della dissoluzione dei partiti politici “costituenti” e della breve vita di quasi tutte le formazioni politiche successive, gli interessi organizzati cercano interlocuzione direttamente con i parlamentari perché essi garantiscono – più dei partiti – relazioni istituzionali continuative e la possibilità di incidere sui provvedimenti legislativi⁴².

Le considerazioni in ordine all’evoluzione del sistema dei partiti e del loro finanziamento portano a ritenere che il sistema di pressione degli interessi si sposti sempre di più dal partito ai singoli esponenti politici⁴³. In ragione di ciò non sono più sufficienti le disposizioni sulla trasparenza applicabili ai partiti, ma serve potenziare norme efficaci per limitare la “zona grigia” tra politica e interessi in due direzioni: da un lato, mediante la maggiore visibilità dei rapporti tra lobbisti e parlamentari; d’altro, attraverso regole di trasparenza chiare e sanzionabili sui flussi finanziari e patrimoniali dei parlamentari e in merito ai conflitti di interesse.

Sul versante della tracciabilità di ogni contatto con i lobbisti da parte dei parlamentari, non è rinviabile un intervento normativo che introduca regole generali per l’attività di lobbying, vista l’inefficacia del *Registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati presso le sedi della Camera*, che si è limitato a introdurre l’obbligo di iscrizione nel Registro a coloro i quali esercitano l’attività di lobbying all’interno delle sedi parlamentari⁴⁴. Come prospettato in varie proposte in materia di lobbying, e come è previsto in sede europea⁴⁵, è necessario introdurre un registro pubblico degli incontri tra parlamentari e lobbisti e il divieto per

⁴² In tal senso, è stato annotato che «il lobbying è probabilmente l’attività più contestuale che esista»: A. BITONTI, G. MONTALBANO, A. PRITONI, G. VICENTINI, *Chi detta l’agenda? Le dichiarazioni pubbliche dei gruppi di interesse sul Recovery Fund*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3/2021, 481.

⁴³ Anche la legislazione è andata progressivamente in questa direzione: si è assistito allo spostamento del «fulcro della legislazione dalla disciplina dei partiti quali fenomeni associativi a quella dei singoli esponenti della politica»: G. RIVOCCECHI, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2015, 344 ss.

⁴⁴ P.L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, Bologna, 2019, 199.

⁴⁵ R. DI MARIA, *Rappresentanza politica vs. rappresentanza degli interessi: brevi considerazioni sul sistema di lobbying nell’Unione europea*, in *Federalismi.it*, 18/2015; A.C. VISCONTI, *Lobbying e politica: un binomio (in)scindibile? Riflessioni in tema di trasparenza dei processi decisionali al tempo della crisi della rappresentanza democratica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2019, 50 ss.; S. SASSI, *La regolamentazione del lobbying negli Stati dell’UE, tra assonanze e divergenze*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2022, 547 ss.

il parlamentare di ricevere coloro i quali non sono iscritti a tale registro⁴⁶. L'introduzione di una disciplina del lobbying, in linea con l'orientamento assunto dalle istituzioni europee, permetterebbe di non celare la natura della rappresentanza politica che è quella di trattare, vagliare, organizzare interessi, anche economici; d'altro lato, permetterebbe di non sottovalutare il rischio che la mancanza di trasparenza contribuisca alla degradazione della mediazione politica, finalizzata all'interesse generale, in forme di accomodamento di ogni interesse che possa portare utilità al singolo parlamentare o al partito a cui egli appartiene. La regolamentazione del lobbying permetterebbe, dunque, di ridurre i fenomeni corruttivi, ma anche di aumentare la fiducia dei cittadini verso le istituzioni, oltre che l'accesso equo ed equilibrato di tutti gli interessati a questa attività⁴⁷, facendo emergere il contributo al miglioramento della legislazione che le organizzazioni portatrici di interessi possono offrire.

La regolazione del lobbying rappresenta un livello minimo di conoscibilità dei rapporti tra politica e interessi, ma non sufficiente⁴⁸. Oltre a una disciplina sul lobbying, si ritiene necessaria l'introduzione di efficaci norme volte a garantire la trasparenza dei flussi finanziari, del patrimonio e dei conflitti di interesse dei parlamentari.

Come è noto, vi sono disposizioni risalenti che impongono ai parlamentari specifici oneri di trasparenza, attorno a tre categorie: dichiarazioni in merito alle cariche e alle attività professionali ricoperte; redditi e interessi economici e finanziari; finanziamenti e contributi ricevuti⁴⁹. Ci si riferisce alla legge 5 luglio 1982, n. 441, che ha previsto la pubblicazione della situazione patrimoniale dei parlamentari⁵⁰. Questi ultimi sono tenuti, entro tre mesi dalla proclamazione, a depositare presso l'Ufficio di Presidenza della Camera

⁴⁶ L'11 giugno 2021 è entrato in vigore un accordo interistituzionale – sostitutivo di quello in vigore dal 2011 – tra Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione e Commissione europea attraverso cui sono state introdotte nuove disposizioni in materia di lobbying, tra cui la costituzione di un registro al quale i rappresentanti degli interessi devono obbligatoriamente iscriversi.

⁴⁷ S. SASSI, *La regolamentazione del lobbying negli Stati dell'UE, tra assonanze e divergenze*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., 548.

⁴⁸ E. CATERINA, *Il finanziamento privato della politica. Problemi di diritto costituzionale*, cit., 48 ss.

⁴⁹ M. FILIPPI, *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei Deputati e del Parlamento europeo*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, www.nomos-le-attualitaneldiritto.it, 1/2019, 11 ss.

⁵⁰ V. FILOSA, *La dichiarazione della situazione patrimoniale dei titolari di cariche elettive e direttive (la legge 5/7/1982, n. 441 e il diritto tributario)*, Padova, 1983.

d'appartenenza una dichiarazione sulla loro situazione patrimoniale (comprensiva dell'indicazione sulla proprietà di beni immobili, mobili registrati, azioni e quote di partecipazione in società, nonché la segnalazione dell'esercizio di funzioni di amministratore o sindaco di società), sulle spese elettorali sostenute e i contributi privati ricevuti (che siano superiori a 3.000 euro annui o singolarmente superiori a 500 euro)⁵¹ e, infine, la copia dell'ultima dichiarazione dei redditi. Più recentemente, quanto allo *status* dei candidati, la legge cd. Spazzacorrotti ha imposto di pubblicare *online* il *curriculum vitae* dei candidati e il relativo certificato penale rilasciato dal casellario giudiziale, non oltre novanta giorni prima della data fissata per la consultazione elettorale.

Questi strumenti non permettono di poter verificare lo sviluppo, nel corso della legislatura, della situazione patrimoniale e finanziaria del parlamentare; essi restituiscono in modo generico e talvolta poco comprensibile⁵² la situazione economica degli eletti; infine, non permettono la verifica dei conflitti di interessi in merito alle retribuzioni diverse dall'indennità.

E proprio il rapporto tra indennità di cui art. 69 Cost. e altri compensi dei parlamentari è particolarmente delicato. Le contribuzioni private, ulteriori e diverse dall'indennità, non sono illegittime – essendo vietato solo il cumulo con altri proventi direttamente o indirettamente a carico dello Stato, ai sensi dell'art. 3 della legge 31 ottobre 1965 –, ma non possono che essere viste con sfavore in quanto «sono in grado di rendere meno libera e indipendente la funzione rappresentativa, raggiungendo quindi lo *scopo opposto* a quello perseguito dall'indennità parlamentare»⁵³. L'indennità ha infatti una duplice valenza: «da un lato essa pone ogni cittadino che sia eletto deputato o

⁵¹ L'obbligo di dichiarare donazioni superiori ai 500 euro è stato previsto dal decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito con legge 21 febbraio 2014, n. 13: «2-bis. I soggetti obbligati alle dichiarazioni patrimoniale e di reddito, ai sensi della legge 5 luglio 1982, n. 441, e successive modificazioni, devono corredare le stesse dichiarazioni con l'indicazione di quanto ricevuto, direttamente o a mezzo di comitati costituiti a loro sostegno, comunque denominati, a titolo di liberalità per ogni importo superiore alla somma di 500 euro l'anno. Di tali dichiarazioni è data evidenza nel sito internet ufficiale del Parlamento italiano quando sono pubblicate nel sito internet del rispettivo ente. I contributi ricevuti nei sei mesi precedenti le elezioni per il rinnovo del Parlamento, o comunque dopo lo scioglimento anticipato delle Camere, sono pubblicati entro i quindici giorni successivi al loro ricevimento».

⁵² S. CURRERI, *Gli obblighi di trasparenza del parlamentare: a margine del "caso Gasparri"*, in *LaCostituzione.info*, 30 novembre 2023.

⁵³ N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, 643.

senatore nella effettiva condizione di poter esercitare liberamente il mandato ricevuto, vale a dire in posizione di indipendenza ed al riparo da condizionamenti e pressioni di carattere economico; dall'altro, conferisce effettività al principio della libera scelta dei propri rappresentanti da parte degli elettori»⁵⁴. L'indennità garantisce una libertà dai condizionamenti economici che dovrebbe consentire al parlamentare di esercitare la funzione legislativa in modo autonomo e nell'interesse esclusivo della Nazione (art. 67 Cost.). Coerentemente con la finalità menzionata, le forme di retribuzione diverse dall'indennità dovrebbero essere debitamente attenzionate, soprattutto se esse non sono il frutto dell'abituale attività lavorativa del parlamentare o di una rendita personale precedente all'inizio del mandato, poiché l'art. 69 Cost. implicitamente preclude vantaggi finanziari derivanti dall'espletamento della funzione parlamentare. Così la natura dell'indennità mira a garantire indipendenza all'eletto e, pertanto, sconsiglia ogni forma diversa di remunerazione, particolarmente nel contesto odierno di finanziamento privato dei partiti e della politica⁵⁵. Dunque, qualora i parlamentari producano un reddito diverso da quello dell'indennità – derivante dall'esercizio di una professione, di una rendita, di un rimborso spesa o di qualsiasi altra provenienza – dovrebbero essere tenuti a darne conto, diversamente da quanto prescritto dalla disciplina vigente. Tale normativa sulla trasparenza sembra così del tutto inefficace a disvelare i rapporti e i conflitti di interesse degli eletti, non prevede organi deputati a effettuare controlli reali sugli adempimenti e sulla veridicità delle dichiarazioni e, inoltre, non contiene un apparato sanzionatorio adeguato⁵⁶. In tal senso, proprio nei Paesi in cui il finanziamento pubblico dei partiti è minimo o inesistente, come l'Italia dopo il d.l. 149/2013, diventa ancora più urgente l'adozione di Codici di condotta parlamentari per prevenire l'infiltrazione di illeciti interessi privati nello svolgimento della funzione legislativa.

⁵⁴ U. ZAMPETTI, *Art. 69*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1986, 241.

⁵⁵ È stato sottolineato come «l'accesso in Parlamento non può e non deve essere precluso a coloro che esercitano attività imprenditoriale e professionale, tuttavia non si può negare che nei loro confronti esista un interesse specifico a garantire il controllo e la trasparenza della situazione patrimoniale e finanziaria»: V. DE SANTIS, *Indennità e vitalizi. Per uno studio dell'art. 69 della Costituzione*, Milano, 2020, 98.

⁵⁶ Controlli effettivi e sanzioni efficaci sono previsti dalla legge n. 515/1993, in tema di spese elettorali, che stabilisce la sanzione della decadenza dal mandato per gli eletti che abbiano superato il tetto di spesa consentito per la campagna elettorale o non abbiano depositato il rendiconto delle spese elettorali sostenute: N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, cit., 643-644.

5. *I Codici di condotta parlamentari: strumenti essenziali per la trasparenza dei rapporti tra politica e interessi*

Si è tentato di sottolineare come il sistema dei partiti e i singoli partiti non riescano a filtrare gli interessi e, inoltre, come, in una società fortemente frammentata, gli interessi si muovano in modo meno prevedibile e tracciabile, con una commistione tra lobby, formazioni sociali e partiti. In tale contesto, oltre alla disciplina sui partiti politici, come da ultimo modificata dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3 e il decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, è necessario ripensare la disciplina sulla trasparenza finanziaria e sui conflitti di interessi applicabile ai singoli politici-parlamentari.

Ci si deve domandare quali siano gli strumenti per rendere cogenti gli obblighi di trasparenza. Tale quesito assume un particolare rilievo qualora i destinatari delle disposizioni sulla trasparenza siano i parlamentari che, tra i diversi decisori pubblici, godono di un peculiare *status* in ragione dell'autonomia costituzionale di ciascuna Camera e delle prerogative dei membri connesse all'esercizio della funzione legislativa. Proprio l'autonomia parlamentare si ritiene imponga un regime peculiare degli obblighi di trasparenza vigenti e di quelli futuri in capo ai parlamentari che una eventuale legge sulla rappresentanza degli interessi potrebbe introdurre (ad esempio, l'agenda pubblica o le disposizioni sulla tracciabilità delle proposte ricevute, cd. *legislative footprint*)⁵⁷. A tale scopo rispondono i cosiddetti Codici di condotta che sono strumenti di diritto parlamentare che dovrebbero prevedere riassuntivamente gli obblighi in capo ai deputati e ai senatori⁵⁸.

Nel nostro ordinamento i Codici sono stati recentemente adottati – alla

⁵⁷ Come è stato rilevato, infatti, l'«autonomia parlamentare non si esprime soltanto nell'autonomia normativa e nella potestà di auto-organizzazione, ma si estende al “momento applicativo” dei regolamenti, includendo la scelta delle misure idonee ad assicurarne l'osservanza e comporta – secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale – la “sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare” (sent. n. 129/1981, n. 379/1996, n. 120/2014 e 262/2017)»: così G. RIVISECCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2018, 423-424.

⁵⁸ Nella pubblica amministrazione i Codici di condotta sono strumenti oramai consolidati per la prevenzione della corruzione: C. BUZZACCHI, *Il codice di comportamento come strumento preventivo della corruzione: l'orizzonte di un'etica pubblica*, in *Amministrazione in cammino*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 22 maggio 2013; E. CARLONI, *Ruolo e natura dei c.d. codici etici delle amministrazioni pubbliche*, in *Diritto pubblico*, 1/2022, 319 ss.

luce dei rilievi formulati dal GRECO⁵⁹ e sul modello del *Codice di condotta dei Deputati al Parlamento europeo in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi* – sia alla Camera dei Deputati (12 aprile 2016) che al Senato della Repubblica (26 aprile 2022).

Alla Camera il Codice di condotta è stato adottato dalla Giunta per il Regolamento⁶⁰. Il Codice non ha natura regolamentare⁶¹ ed è stato approvato in via “sperimentale”⁶²; è atto che mira ad approntare delle regole di comportamento affinché i deputati esercitino la loro funzione secondo «i principi di integrità, trasparenza, diligenza, onestà, responsabilità e tutela del buon nome della Camera dei deputati» (paragrafo I).

Per perseguire tali finalità il Codice, da una parte, impone la rimozione di ogni situazione di conflitto di interessi⁶³ e, dall'altra, prescrive specifici provvedimenti in materia di tracciabilità finanziaria. Il Codice, infatti, si pone a integra-

⁵⁹ Il GRECO (*Group of States Against Corruption*), dal Quarto ciclo di valutazioni, ha indicato i Codici di condotta quali strumenti utili a prevenire forme di corruzione e a ristabilire fiducia nel rapporto tra governanti e governati. Proprio nel 2016 – anno di adozione del Codice di condotta dei deputati – il GRECO stava svolgendo il suo programma valutativo in merito alle misure di prevenzione della corruzione dei parlamentari adottate dall'Italia. Sull'incidenza dell'attività del GRECO in merito all'adozione dei Codici di condotta: M. FILIPPI, *Strumenti di promozione etica nelle assemblee elettive: i codici di condotta della Camera dei Deputati e del Parlamento europeo*, cit., 2 ss. Per una disamina comparata dei Codici di Condotta: P. PISICCHIO, *Codici etici e parlamenti. Profili comparatistici*, Padova, 2017.

⁶⁰ Per una ricostruzione della genesi della regolazione si veda S. SASSI, *Primi passi verso una normazione italiana del lobbying*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2016.

⁶¹ S. SILEONI, *I codici di condotta per i parlamentari, tra diritto e politica*, in *DPCE online*, 4/2019, 2674.

⁶² Peraltro, nelle intenzioni della Giunta del regolamento, alla fase sperimentale sarebbe dovuta seguire una modifica regolamentare per recepire le disposizioni del Codice; nella stessa logica, alla regolamentazione della Camera sui portatori di interessi si sarebbe dovuta affiancare a una disciplina legislativa sul lobbying. Si veda, in tal senso, il dibattito della Giunta per il regolamento del 19 novembre 2015: *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, www.camera.it, 19 novembre 2015, in particolare 7 ss.

⁶³ In tal senso vi è anche l'obbligo in capo ai deputati di «dichiarare al Presidente della Camera le cariche e gli uffici di ogni genere che ricopriva alla data della presentazione della candidatura e quelle che ricopre in enti pubblici o privati, anche di carattere internazionale, nonché le funzioni e le attività imprenditoriali o professionali comunque svolte» (paragrafo III). È altresì disposto che «qualora un deputato assuma una carica o un ufficio successivamente alla proclamazione, deve renderne dichiarazione entro il termine di trenta giorni. I deputati devono altresì rendere dichiarazione di ogni altra attività professionale o di lavoro autonomo o di impiego o di lavoro privato».

zione degli obblighi di cui alla legge n. 441 del 1982 (dichiarazioni in merito al reddito del parlamentare) e alla legge n. 659 del 1981 (finanziamenti o contributi ricevuti per attività superiori a 5.000,00 euro). È stato, infatti, previsto che i deputati dichiarino le cariche e gli uffici di ogni genere che ricoprono alla data della presentazione della candidatura, ma anche quelle successivamente assunte «in enti pubblici o privati, anche di carattere internazionale, nonché le funzioni e le attività imprenditoriali o professionali comunque svolte» (paragrafo III). I deputati «devono altresì rendere dichiarazione di ogni altra attività professionale o di lavoro autonomo o di impiego o di lavoro privato».

Sono sanzionate le ipotesi in cui il parlamentare tragga un vantaggio finanziario dalla propria attività o la svolga in conflitto di interessi.

È poi introdotto il divieto di accettare regali superiori all'ammontare di euro 250 e sono imposti limiti ai rimborsi delle spese⁶⁴.

Inoltre, in ordine alla pubblicità delle attività del singolo parlamentare, è prescritto che tutte le dichiarazioni «relative alle posizioni ed agli interessi finanziari, ai finanziamenti ricevuti e alle cariche ricoperte [siano] pubblicate sul sito internet della Camera dei deputati» (paragrafo V).

Proprio questi ultimi aspetti – divieto di accettare regali e l'obbligo di dichiarazioni relative alle funzioni e alle attività imprenditoriali o professionali svolte, a prescindere dai profili di ineleggibilità e incompatibilità, da pubblicarsi nel sito della Camera – sono gli elementi innovativi del Codice rispetto alla normativa previgente.

Per vigilare sul rispetto delle disposizioni del Codice è stato istituito un Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, composto da un totale di dieci deputati designati dal Presidente della Camera di cui quattro debbono essere membri dell'Ufficio di Presidenza; la sanzione per il mancato rispetto degli obblighi imposti dal Codice è la diffusione della notizia della violazione mediante l'annuncio in Assemblea e la pubblicazione sul sito internet della Camera.

⁶⁴ Così recita il paragrafo V: «Nell'esercizio delle loro funzioni, i deputati si astengono dall'accettare doni o benefici analoghi, salvo quelli di valore inferiore a 250 euro, offerti conformemente alle consuetudini di cortesia, o quelli ricevuti conformemente alle medesime consuetudini qualora rappresentino la Camera dei deputati in veste ufficiale.

Le predette disposizioni non si applicano al rimborso delle spese di viaggio, di alloggio e di soggiorno dei deputati o ai pagamenti diretti di dette spese da parte di terzi quando i deputati partecipano sulla base di un invito e nell'esercizio delle loro funzioni a eventi organizzati da terzi. Per tali casi l'Ufficio di Presidenza adotta le disposizioni necessarie ad assicurare la trasparenza».

Il Codice di condotta della Camera presenta diverse criticità. Anzitutto, esso è stato adottato con una decisione dall'Ufficio di Presidenza, senza alcuna modifica del Regolamento; rappresenta un esempio della oramai invalsa sperimentazione normativa assembleare⁶⁵ e di decodificazione del diritto parlamentare⁶⁶ e, peraltro, nel caso di specie, al di fuori della consuetudine del *nemine contradicente*⁶⁷. Tale collocazione nel diritto parlamentare è inadeguata alle finalità dello strumento, impedendo al Comitato di avere poteri ispettivi e sanzionatori efficaci. La natura non regolamentare del Codice preclude la possibilità di poter incidere sullo *status* del parlamentare, rendendo il Codice un documento di orientamento etico, più che un atto regolativo della condotta⁶⁸.

Un'altra criticità è rappresentata dalla scarsa operatività del Comitato, che avrebbe dovuto svolgere una relazione annuale e che non ha assolto a tale adempimento: nella XVIII legislatura le relazioni annuali sono state presentate solo per gli anni 2019 e 2020, mancando quelle del biennio 2021-2022; nell'attuale legislatura è stata approvata la relazione per l'anno 2023 di cui non è però stato pubblicato il testo. L'ultima relazione pubblicata, per l'anno

⁶⁵ Su cui Y. M. CITINO, *Il diritto parlamentare "sperimentale"*, in *Osservatorio sulle fonti*, www.osservatoriosullefonti.it, 3/2021, 1233 ss.

⁶⁶ G. PICCIRILLI, *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il codice di condotta dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016. Per una più ampia disamina dell'evoluzione del diritto parlamentare: R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015.

⁶⁷ Nella seduta del 12 aprile 2016 il Codice fu approvato senza l'unanimità dei consensi dei membri della Giunta per il Regolamento. Il Deputato del Movimento 5 Stelle, Danilo Toninelli, si astenne, motivando così la sua dichiarazione di voto: «Pur ritenendo l'iniziativa dell'introduzione del codice di condotta meritevole, osserva che la medesima risulta depotenziata dalla mancata previsione di sanzioni disciplinari per il caso di inadempimento degli obblighi di comportamento previsti nel testo, reputando a tal fine insufficiente la sola sanzione della pubblicità dell'inadempienza». Si veda il *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, www.camera.it, 12 aprile 2016, 8. Peraltro, si deve rilevare come fosse stato il Gruppo parlamentare del Movimento 5 Stelle a richiedere di utilizzare lo stesso strumento normativo – decisione della Giunta del Regolamento – per il regolamento circa l'accesso dei portatori di interessi alla Camera dei deputati, approvato il successivo 26 aprile. Si veda la ricostruzione di G. PICCIRILLI, *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il codice di condotta dei deputati*, cit., 5.

⁶⁸ Si è parlato di atto privo di efficacia ed effettività, meramente descrittivo: V. DE SANTIS, *Indennità e vitalizi. Per uno studio dell'art. 69 della Costituzione*, cit., 101; S. SILEONI, *I codici di condotta per i parlamentari, tra diritto e politica*, cit., 2763.

2020, è peraltro particolarmente concisa e, fatto salvo per la pubblicazione degli aggiornamenti e delle nuove dichiarazioni relative alle cariche e agli uffici ricoperti e alle attività professionali svolte, il Comitato ammette che la sua attività «non si è, di fatto, dispiegata secondo gli originari intendimenti ed è risultata sostanzialmente sospesa, non proseguendosi nel compimento delle iniziative avviate». Durante la XIX legislatura, il Comitato consultivo sulla condotta dei deputati si è riunito solo in quattro occasioni e ha ribadito due proposte già discusse nella precedente legislatura: in primo luogo, quella di inserire la previsione del Codice di condotta nel Regolamento della Camera, come da richiesto del GRECO; inoltre ha ribadito la necessità di dare attuazione del paragrafo IV, secondo comma, del Codice relativo ai «rimborso delle spese di viaggio, di alloggio e di soggiorno dei deputati o ai pagamenti diretti di dette spese da parte di terzi quando i deputati partecipano sulla base di un invito e nell'esercizio delle loro funzioni a eventi organizzati da terzi», chiedendo alla Giunta per il regolamento opportuni strumenti istruttori in merito. Pertanto, proprio con riferimento ai due elementi innovativi del Codice, la disciplina della Camera sembra non aver inciso: il paragrafo sui «doni o benefici analoghi» e sul rimborso spese non è stato attuato e, in ragione di ciò, rimane incompleto il regime di trasparenza dei flussi finanziari dei parlamentari; inoltre, sui conflitti di interesse non è stato esercitato alcun controllo sostanziale e preventivo da parte del Comitato.

A seguito della modifica del 20 dicembre 2017, il Regolamento del Senato⁶⁹ – a differenza di quello della Camera – ha espressamente previsto l'adozione di un Codice da parte del Consiglio di Presidenza⁷⁰.

Il Codice dei senatori è stato approvato dal Consiglio di Presidenza nella sessione del 26 aprile 2022 e ha previsto che «la carica di Senatore non può essere utilizzata per ottenere vantaggi finanziari diretti o indiretti o altri benefici la cui accettazione potrebbe determinare una alterazione del principio della libertà di mandato di cui all'art. 67 della Costituzione» (art. 2).

Il Codice, inoltre, sancisce che ogni senatore debba «dichiarare le cariche e gli uffici ricoperti a qualsiasi titolo, retribuiti e gratuiti, compilando un apposito foglio-notizie» (art. 3, commi 1 e 2) entro trenta giorni dalla procla-

⁶⁹ Per una valutazione generale sulla riforma regolamentare: E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, 1/2018.

⁷⁰ L'art. 12, comma 2-bis, così come introdotto il 20 dicembre 2017, ha previsto che «Il Consiglio di Presidenza adotta il Codice di condotta dei Senatori, che stabilisce principi e norme di condotta ai quali i Senatori devono attenersi nell'esercizio del mandato parlamentare».

mazione oppure, nel corso della legislatura, entro trenta giorni dall'acquisizione o dalla cessazione dei summenzionati uffici o incarichi.

A differenza di quello dei deputati, il Codice di condotta dei senatori non introduce forme più restrittive in tema di trasparenza della situazione patrimoniale degli eletti e circa le liberalità, ma rinnova gli obblighi di legge con un esplicito riferimento alle leggi n. 441/1982 e n. 515/1993. Inoltre, la disposizione sui "doni" accettati nell'esercizio della funzione parlamentare è ambigua, prevedendo che siano i senatori a verificare autonomamente che i regali ricevuti siano conformi «alle consuetudini di cortesia» (art. 5).

A verificare il rispetto del Codice è il Consiglio di Presidenza che, su richiesta del Presidente del Senato, valuta i presunti casi di violazione. Si tratta di un meccanismo di controllo che si caratterizza per un'attivazione eventuale, a seguito della notizia di una violazione che il Presidente del Senato trasmette al Consiglio di Presidenza⁷¹.

A differenza di quanto previsto dalla Camera, il riconoscimento regolamentare del Codice senatoriale abilita, in caso di violazioni, a infliggere le sanzioni previste dall'art. 67 del Regolamento (censura, esclusione dall'aula o interdizione a partecipare ai lavori per un periodo non superiore ai dieci giorni) di cui il Presidente deve dare pubblico annuncio in Aula.

I vigenti Codici di condotta parlamentari non sembrano introdurre adeguati strumenti di controllo e sanzionatori degli obblighi di trasparenza in essi contenuti e dare conto dei rapporti tra parlamentari e organizzazioni di interessi, prevenendo forme occulte di pressione o tentativi di corruzione.

Come avviene presso il Parlamento europeo e in molti Stati (tra cui Francia e Germania), sarebbe necessario che i Codici siano allegati ai Regolamenti, con una chiara collocazione degli stessi nel diritto parlamentare, a garanzia delle prerogative degli eletti connesse allo svolgimento del loro mandato⁷² e della complessiva autonomia parlamentare⁷³. Inoltre, i Codici di condotta

⁷¹ Ciò non è avvenuto in un recente caso che riguardava le cariche assunte in una società privata dal Senatore Maurizio Gasparri e su cui si è invece espressa la Giunta delle elezioni, nel senso di dichiararne la compatibilità con il mandato parlamentare. Per una ricostruzione della vicenda si veda: S. CURRERI, *Gli obblighi di trasparenza del parlamentare: a margine del "caso Gasparri"*, cit.

⁷² P. GAMBALE, *Le proposte di modifica dei regolamentari di Camera e Senato: verso l'adozione di un "codice etico" per i parlamentari?*, in *Osservatorio delle fonti*, 2/2015, 1-2.

⁷³ Per una ricostruzione sistematica: G. RIVOSECCHI, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, cit.; G. RIVOSECCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia*, cit.

dovrebbero prevedere Comitati a cui attribuire la competenza circa il controllo ricorrente del rispetto degli obblighi di trasparenza⁷⁴ e in merito all'erogazione di sanzioni più incisive⁷⁵ ed effettive. Il disvelamento di eventuali conflitti di interesse permetterebbe una verifica continuativa circa il regime delle incompatibilità – di cui sono competenti le Giunte delle elezioni e delle immunità – e, nei casi di violazioni non rientranti nelle cause di incompatibilità, permetterebbe anche di introdurre disposizioni conseguenti nell'ambito del procedimento legislativo, come ad esempio gli obblighi di astensione⁷⁶.

In conclusione, il Codice di condotta rappresenta uno strumento di auto-regolazione parlamentare sia preventivo che punitivo⁷⁷. Per questa ragione, a differenza dei Codici previsti per le altre Pubbliche amministrazioni, i Codici dei parlamentari non dovrebbero essere meramente orientativi della condotta, ma prescrittivi perché esplicitazione dell'autonomia regolativa delle Camere, sia nella fase del controllo che di quella sanzionatoria. In tal senso i Codici di condotta potrebbero divenire non solo strumenti di eticità della condotta o di deontologia (come avviene nelle libere professioni), ma di significativa garanzia del prestigio della funzione parlamentare e della fiducia che i cittadini ripongono nelle istituzioni repubblicane. Come ha correttamente indicato uno studio del Parlamento europeo, infatti, «i codici etici sono affermazioni di principio generali che i parlamentari sono chiamati a rispet-

⁷⁴ Come si è detto i Codici parlamentari italiani hanno previsto di affidare il controllo degli obblighi ad organi interni al Parlamento. In Francia, invece, con la legge organica n. 2013-907, è stata istituita l'*Alta autorità per la trasparenza della vita pubblica* che ha il compito di verificare i beni personali dei parlamentari prima e dopo il mandato, onde evitare indebiti arricchimenti: V. DE SANTIS, *Indennità e vitalizi. Per uno studio dell'art. 69 della Costituzione*, cit., 112-113.

⁷⁵ Per esempio in Germania è previsto che ciascun parlamentare debba comunicare al Presidente del *Bundestag* tutti gli introiti percepiti durante lo svolgimento del mandato parlamentare e che tali comunicazioni debbano essere pubblicate nel sito internet dell'Assemblea. In caso di mancato ottemperamento degli obblighi, oltre alle sanzioni dell'ammonizione e del pubblico rimprovero, sono previste ammende e sanzioni pecuniarie del valore fino a metà dell'indennità annuale: *Ivi*, 115.

⁷⁶ È stato infatti annotato come le maggior parte delle pressioni si concentrino nella fase antecedente alla trattazione, che corrisponde all'iniziativa legislativa: R. DI MARIA, *Brevi considerazioni su democrazia parlamentare, pluralismo e lobbying*, in *Consulta Online*, www.giurcost.org, 31 ottobre 2019, 6.

⁷⁷ Oltre a perseguire i principi che caratterizzano la legislazione riguardante i titolari delle cariche elettive: pubblicità e trasparenza; parità di chances; prevenzione di conflitti di interessi; responsabilità. Così G. RIVOSECCHI, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, cit., 345.

tare, senza tuttavia regole specifiche o meccanismi sanzionatori. I codici di condotta, invece, sono adottati per imporre regole vincolanti ed effettive per quella zona grigia tra ciò che è chiaramente lecito e accettabile e ciò che non lo è»⁷⁸. I Codici di condotta parlamentari – tanto più in un ordinamento come quello italiano privo di una regolamentazione del lobbying – permetterebbero di garantire l'autonomia delle Camere e la trasparenza dei rapporti che i parlamentari intrattengono con le organizzazioni di interesse e di pressione⁷⁹.

6. *Profili critici dell'attuale regolamentazione sulla trasparenza dei parlamentari*

Il rapporto tra politica, interessi e forme corruttive è fenomeno complesso che investe l'etica individuale e pubblica, nonché l'architettura e il funzionamento delle istituzioni⁸⁰.

Si è inteso sottolineare come il modello costituzionale di relazioni tra organizzazioni di rappresentanza degli interessi (particolarmente quelli economici), partiti e istituzioni sia stato superato fattualmente dapprima dall'intermediazione del 'sistema' dei partiti e successivamente dall'assenza del filtro partitico nei confronti degli interessi. La società strutturata e gerarchica che la Costituzione riconobbe è stata sostituita da relazioni sociali frammentate, funzionalizzate e di scopo. I partiti politici si confrontano oggi con i gruppi di pressione, «affermatasi in sempre maggior numero quali forme di organizzazione di interessi realmente presenti nei vari settori della società, quasi a compensare le astrattizzazioni dovute all'impiego del criterio dell'interesse generale»⁸¹. Inoltre il partito politico – costituzionalmente finalizzato alla composizione degli interessi particolari in quello generale – pare sempre più trasformarsi in contenitore di pressioni. Il "filtro" partitico così non assolve più alla sua funzione costituzionale: da un lato, sembra bloccare il flusso della società verso le istituzioni⁸²; talvolta, invece, sembra incapace di depurare gli

⁷⁸ EUROPEAN PARLIAMENT, *Office for promotion of Parliamentary Democracy, Parliamentary Ethics. A question of trust*, Bruxelles, 2011, www.agora-parl.org.

⁷⁹ Sulle "giurisdizioni domestiche" si vedano i rilievi di G. BERTI, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, IV ed., Padova, 2001, 453-454.

⁸⁰ F. LANCHESTER, *Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di Stato e vincoli sistemici*, in *Finanziamento della politica e corruzione*, a cura di F. LANCHESTER, Milano 2000, 44 ss.

⁸¹ G. BERTI, *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, cit., 312.

⁸² F. PIZZOLATO, A. MICHELI, *Partecipazione e formazioni sociali: la questione dei partiti e dei sindacati*, cit., 57.

interessi e di mediare la confluenza delle pressioni. In tal senso, le organizzazioni di interessi e i gruppi di pressione che, in passato avevano trovato nei partiti i loro interlocutori, a livello statale si rivolgono ora ai singoli parlamentari e ai membri del Governo i quali garantiscono continuità di rapporti con le istituzioni.

Si è cercato di evidenziare, inoltre, come la “zona grigia” tra interessi e politica si sia progressivamente ampliata e come sia difficile distinguere le attività di lobbying istituzionale, dalle pressioni occulte e dalle forme corruttive. Ciò è conseguenza di alcune caratteristiche dell’ordinamento italiano: l’introduzione del finanziamento privato della politica; la mancanza di un delitto specifico per la corruzione del parlamentare e di forme di prevenzione della corruzione; infine, l’assenza di una regolamentazione organica del lobbying⁸³ e di regole cogenti sulla trasparenza dei flussi finanziari e patrimoniali e dei conflitti di interesse dei parlamentari.

I Codici di condotta parlamentari rappresentano il principale strumento per garantire trasparenza e per prevenire forme corruttive, in considerazione dell’autonomia regolativa delle Camere. La legislazione sulla trasparenza applicabile ai parlamentari e i Codici attualmente in vigore – peraltro solo parzialmente attuati – non sembrano però adeguati a garantire la tracciabilità dei rapporti tra parlamentari e organizzazioni di interessi e contribuiscono alla diffusione della percezione di una patologica corruzione che, disvelata, spesso si configura come fisiologica dialettica tra rappresentanti e rappresentati.

Se questo è il quadro complessivo, non si può che auspicare interventi volti a garantire un’effettiva trasparenza delle relazioni sociali e – particolarmente – economiche dei deputati e dei senatori. In tal senso, sarebbe necessaria una normativa di *total disclosure* delle entrate e delle modifiche del patrimonio dei parlamentari⁸⁴ che non sia affidata alle prassi, ma a regole certe e sanzionabili. Tale normativa bilancerebbe il sistema squilibrato che

⁸³ Anche se diverse sono le disposizioni regionali e ministeriali in materia, tanto che si è parlato di una «regolazione avvolgente»: E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, cit., 2/2017, 371. Sulle prime si veda la ricognizione di M. DURANTE, *La disciplina del lobbying nel sistema autonomistico italiano. Alla ricerca di una legge generale in materia e l’attivismo di alcune Regioni*, in *Diritti regionali*, www.dirittiregionali.it, 3/2017. Sulle disposizioni ministeriali in materia di lobbying: R. DI MARIA, *Brevi considerazioni su democrazia parlamentare, pluralismo e lobbying*, cit., 5 ss.

⁸⁴ V. DE SANTIS, *Indennità e vitalizi. Per uno studio dell’art. 69 della Costituzione*, cit., 108 e ss.

si è sviluppato all'esito della riforma del finanziamento dei partiti e avrebbe plurimi benefici: anzitutto ne gioverebbe il prestigio dei componenti delle Camere, in quanto i Codici di condotta potrebbero sgombrare il campo da ambiguità sulle relazioni e sulle forme di finanziamento degli eletti; inoltre, una normativa sulla trasparenza delle relazioni economiche dei parlamentari potrebbe ridurre l'avvio di indagini volte a verificare la sussistenza di elementi di reato, ove vi siano flussi economici e relazioni di influenza che coinvolgono deputati e senatori.

I Codici di condotta sono atti normativi necessari per garantire che la funzione legislativa sia svolta nell'interesse della Nazione e, parimenti, essi sono complementari alla normativa sul lobbying e sul finanziamento della politica. Senza di essi difficilmente una regolamentazione complessiva del lobbying potrebbe conseguire, nei confronti dei parlamentari, alcuni minimi obbiettivi di trasparenza tra cui: rendere omogenee le norme sul finanziamento dei partiti con quelle che riguardano i singoli politici-parlamentari; limitare le indagini penali in ordine ai delitti di corruzione e traffico di influenze illecite; fornire dati e informazioni da raffrontare con quelli che emergono (ed emergeranno) dalle disposizioni attualmente in vigore (e future) sul lobbying; infine, garantire il bilanciamento tra libertà del mandato parlamentare, trasparenza e rapporto tra poteri dello Stato. Si tratta di plurime finalità a cui si deve aggiungere quella di ricostruire la fiducia tra rappresentati e rappresentanti, permettendo ai cittadini di essere a conoscenza delle relazioni che i parlamentari intrattengono con le organizzazioni di interesse e dei rapporti economici che instaurano durante il mandato⁸⁵.

In conclusione, i Codici di condotta parlamentari rappresentano lo strumento privilegiato per garantire la trasparenza dei rapporti tra politica e interessi, tenendo conto della peculiare autonomia coperta dalla riserva di cui all'art. 64 Cost. e parimenti della necessità di trasparenza delle relazioni dei parlamentari con le organizzazioni di interessi.

⁸⁵ Come è stato annotato, la pubblicità permette «agli elettori di valutare i partiti e i singoli esponenti politici anche in base alle regole che si impegnano a rispettare e al loro effettivo rispetto»: B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2009, 128.

Abstract

Il contributo analizza le principali coordinate di contesto in cui si sviluppano le relazioni tra le organizzazioni di interessi e i parlamentari, al fine di evidenziare come i Codici di condotta dei parlamentari siano strumenti essenziali per garantire la trasparenza, l'equilibrio tra i poteri dello Stato e l'autonomia parlamentare. Dopo una breve disamina del mutamento delle modalità di rappresentanza e mediazione degli interessi a seguito del venir meno dei partiti che avevano contribuito alla scrittura della Costituzione, ci si sofferma su due significativi mutamenti recenti: il passaggio dal finanziamento pubblico a quello sostanzialmente privato della politica e l'intensificazione della legislazione di stampo punitivo – piuttosto che preventivo – sulla corruzione. Infine, sono analizzati i limiti e le potenzialità dei Codici di condotta attualmente in vigore presso la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica.

The Parliamentarians' Codes of Conduct for Transparency between Politics and Interests

The contribution analyses the main contextual frameworks of the relations between interest organizations and parliamentarians, in order to highlight that parliamentarians' codes of conduct are essential to guarantee transparency, the balance between the powers of the state and parliamentary autonomy. After a brief examination of the changing modalities of representation and mediation of interests, following the disappearance of the parties that had contributed to the drafting of the Constitution, the contribution analyses two significant recent changes: the shift from public to private financing of politics and the intensification of punitive – rather than preventive – legislation on corruption. Finally, it examines the limits and possibilities of the Codes of Conduct currently in force in the Chamber of Deputies and the Senate of the Republic.