

La luca contra la corrupcion a la busqueda del buengobierno

(traccia parziale)

di Giovanni Tarli Barbieri

1. La corruzione: un problema storico della realtà italiana, ancora prima dell'avvento della Repubblica

A.C. Jemolo a proposito dello scandalo della Banca Romana di fine ottocento parla di una «povera cosa» che dimostrerebbe «la sostanziale sanità di quel mondo politico, di quella magistratura, la povertà in cui vivevano i detentori del potere». Lo stesso è stato affermato a proposito del processo a carico di Nunzio Nasi, unico Ministro condannato per reati commessi nell'esercizio delle funzioni prima dell'avvento della Repubblica (per inciso, subito dopo la condanna da parte del Senato, riunito in Alta Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 36 dello Statuto albertino, Nasi fu rieletto nel proprio collegio uninominale).

In realtà, i fenomeni corruttivi costituiscono un *topos* nella storia d'Italia (Galante Garrone; Turone; da ultimo, Sales-Melorio), tanto che, come è stato affermato, «il coinvolgimento di parlamentari in vicende criminose non rappresentava in quegli anni un fenomeno marginale» (Marini, p. 339).

Sono troppo note, e non possono essere ripercorse in questa sede, le polemiche di Gaetano Salvemini, culminate nel noto saggio «Il ministro della mala vita: notizie e documenti sulle elezioni giolittiane nell'Italia meridionale».

Peraltro, indagini recenti hanno messo in evidenza estesi fenomeni corruttivi anche durante il regime fascista, riguardanti gerarchi di primo piano ed esponenti notoriamente legati a Mussolini.

La percezione della rilevanza e della gravità della corruzione è dimostrata dal fatto che, prima ancora dell'entrata in vigore della Costituzione, la prestigiosa rivista "il Ponte" ospitò due contributi, il primo di Piero Calamandrei, dal titolo eloquente («Patologia della corruzione parlamentare»), il secondo di Mario Bracci su «Aspetti giuridici della corruzione». In particolare, nel primo erano esaminati e denunciati i fenomeni degenerativi, soffermandosi, quasi profeticamente, sulle problematiche relative al finanziamento dei partiti. Ed infatti, come è noto, la prima legge che introdusse in Italia il finanziamento dei partiti (la c.d. legge "Piccoli": l. 195/1974) fu giustificata dall'esigenza di sottrarre le formazioni politiche ai condizionamenti derivanti dalle contribuzioni private e da potenziali rapporti illeciti, anche se, come è noto, essa ha palesato evidenti limiti.

2. La svolta dei primi anni novanta: l'inchiesta "Mani pulite" e le sue conseguenze sul piano istituzionale (1992-1995)

Come si è accennato, la corruzione non è stata arginata dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

Si è osservato che «le inchieste di "mani pulite" hanno svelato l'esistenza di pochi, duraturi e ben strutturati centri di potere che assicuravano quale contropartita al prezzo della loro protezione politica un accesso selettivo ed esclusivo a posizioni di rendita artificialmente create grazie a calibrate distorsioni e inefficienze nei processi di scelta pubblica [...] i cui benefici sono ricaduti su una cerchia relativamente ristretta di "imprenditori di partito" e cooperative» (Vannucci).

Proprio la vicenda "Mani pulite" è stata, come è noto, uno dei fattori che hanno determinato il passaggio a un nuovo sistema politico, Governi separati dai partiti, un *enlargement of functions* del Capo dello Stato, un inedito ruolo delle Procure nel circuito della rappresentanza.

In quel periodo vi sono state vicende e scelte chiaramente incidenti anche nel tessuto della forma di governo; tra queste:

- a) l'esclusione degli indagati dalle cariche di Governo o le loro dimissioni ove si trattasse di Ministri in carica (Governo Amato I, Ciampi);
- b) la fine (brevissima) della conventio ad excludendum con il Governo Ciampi e le dimissioni dei Ministri Pds e Verdi prima della fiducia a seguito del diniego di autorizzazione a procedere nei confronti di Bettino Craxi
- c) la revisione dell'art. 68 Cost., con l'eliminazione dell'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre un parlamentare ad un procedimento penale;
- d) la vicenda della mancata adozione di un decreto legge di depenalizzazione dell'illecito finanziamento ai partiti da parte del Governo Amato I, l'opposizione del Capo dello Stato, le ventilate dimissioni dell'Esecutivo;
- e) l'opposizione della procura di Milano all'adozione di un provvedimento legislativo relativo alla limitazione delle ipotesi di custodia in carcere;
- f) l'avviso di garanzia al Presidente del Consiglio Berlusconi nel corso di una Conferenza mondiale anticrimine dell'Onu;
- g) la formazione del Governo Dini e il caso Mancuso;
- h) la nomina a Ministro dei lavori pubblici di Antonio Di Pietro nel I Governo Prodi e la formazione di una nuova formazione politica (l'Idv).

2.1. Corruzione e autonomie territoriali (con particolare riferimento alle Regioni): un tema emerso nel dibattito sulle riforme istituzionali nel più recente periodo

Rispetto ai fenomeni corruttivi fino all'epoca dell'inchiesta "mani pulite", una prima differenza rilevante è data dal progressivo "decentramento" della corruzione, nel senso che essa tende a radicarsi

maggiormente a livello comunale e regionale e ciò, probabilmente, per il fatto che a livello territoriale si radicano, in tutto o in parte, decisioni amministrative rilevanti sul piano economico (sanità, lavori pubblici, solo per citare un esempio), anche a seguito del processo di riforma del titolo V della Costituzione.

Peraltro, vi sono differenze importanti tra il Nord e il Sud, sia sul piano quantitativo, sia sul piano degli ambiti in cui la corruzione si esercita (al Sud fenomeni di corruzione significativa riguardano la sfera elettorale e politiche pubbliche, quali l'edilizia privata e lo smaltimento dei rifiuti; assai più rilevanti sono i fenomeni di "voto di scambio"). Ancora, sono gravi le connessioni tra fenomeni corruttivi e criminalità organizzata, che peraltro riguardano progressivamente, sempre più, anche il settentrione (per tutti, Davigo; Dalla Chiesa).

In generale, le differenze tra i dati riferibili alle Regioni meridionali e quelli relativi al Centro e al Nord-Est sembrerebbero spiegabili con il fatto che «un contesto socialmente più coeso e integrato, come quello del Centro/Nord-est, caratterizzato in passato da forti tradizioni politiche radicate a livello locale abbia attenuato - anche se certo non escluso - i fenomeni di corruzione politica» (Trigilia, p. VIII).

Le considerazioni che precedono non possono però giustificare l'erosione di risorse, funzioni e poteri delle Regioni ad opera, in primo luogo, della legislazione della crisi (salvo eccezioni, giustificata dalla Corte costituzionale: Bin), «facendo apparire i livelli sub-statali di governo territoriale come gli unici responsabili degli sprechi e del malaffare; come livelli inutili, da sopprimere o da ridurre» (Mangiameli), anche se certamente alcuni fenomeni patologici riguardanti il personale politico delle Regioni appaiono indubbiamente preoccupanti (si pensi ai 109 consiglieri regionali sospesi per vicende giudiziarie nell'ultimo decennio, ai sensi ora dell'art. 8 del d.lgs. 235/2012).

In tal modo, sono rimaste del tutto “sottotraccia” anche nel dibattito politico le pur innegabili differenze tra le Regioni, del tutto trascurate in una polemica, talvolta ingenerosa, che ha fatto parlare di una sorta di patologico "federalismo criminale". Non può quindi destare stupore che una recente indagine del Censis pubblicata nel luglio 2018 metta in evidenza la "debolezza reputazionale" delle nostre istituzioni periferiche: la fiducia in tale istituzioni è limitata al 23% degli italiani, a fronte del 76% in Germania e a una media europea del 51%; ed ancora peggiori sono i dati riferiti alla fiducia riguardo al modo in cui le autonomie territoriali gestiscono le risorse pubbliche (Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative e delle Province autonome, Censis, *Libro bianco sulla rappresentanza regionale. Una nuova constituency per il prossimo ciclo politico-istituzionale (rapporto finale di ricerca)*, Roma, luglio 2018, in www.parlamentiregionali.it, in particolare pp. 23 ss.).

3. L'attualità: i diversi e contestati indicatori sulla corruzione e le differenze tra corruzione “reale” e “corruzione percepita” (la c.d. “sindrome del Botswana”)

Secondo la Banca Mondiale, la corruzione è il maggiore ostacolo allo sviluppo economico e sociale dei paesi. Per cui, come è stato evidenziato, «nel 2010 si è stimato che la corruzione riduce il tasso di crescita di 0,5-1,0 punti percentuali per anno. La stessa OCSE ha voluto studiare ed approfondire le conseguenze del *Corruption Perception Index* sull'andamento delle economie dei paesi. Ad un indice basso corrispondono minore affidabilità, minore attrattività per gli investimenti, tassi di interesse maggiori, danni di immagine e reputazionali su larga scala» (Eurispes).

Come è noto, l'Italia figura costantemente agli ultimi posti nelle statistiche internazionali, anche se nel più recente periodo in progresso.

Tuttavia, sull'affidabilità degli indicatori, che dovrebbero misurare la consistenza quantitativa della corruzione in un Paese, sussiste almeno qualche dubbio, come emerge anche dalla letteratura di taglio economico.

Gli indicatori maggiormente utilizzati sono quelli elaborati da *Transparency International*, in particolare il *Corruption Perception Index (Cpi)*, il *Bribe Payers Index (Bpi)*, nonché quelli fatti propri dalla Banca mondiale.

La distinzione di fondo è tra indicatori *sogettivi*, che si fondano su sondaggi, o indagini *ad hoc* condotte su esperti, e indicatori *oggettivi*, che valorizzano, in particolare, i dati disponibili presso autorità di supervisione nazionale, su denunce, su condanne per reati di corruzione.

Se gli indicatori soggettivi presentano margini di approssimazione molto alti, quelli oggettivi scontano rischi di sottostima dei fenomeni corruttivi qualora i reati non vengano scoperti, denunciati ovvero perseguiti. Inoltre, gli indicatori di tipo giudiziario risentono inevitabilmente dei ritardi temporali rispetto al momento in cui il reato è stato commesso.

È alla luce di queste considerazioni che deve essere apprezzato con qualche prudenza il fatto che l'Italia risulti al 46° posto nell'indice di competitività (2007), al 53° nell'indice *Doing business* (2008), al 41° nel *CPI* (2007), al 60° nell'*Index of Economic Freedom* (2006), addirittura all'84° nel *Global Gender Gap Index* (2007). L'Italia, in ambito OCSE, è il Paese con la più alta corruzione percepita (circa 90%).

Nello stesso senso, anche stime sul volume finanziario della corruzione in Italia, valutate in circa 60 miliardi di euro all'anno, sono state contestate nonostante che a tale cifra si sia riferita a più riprese la stessa Corte dei conti, perché sembrano ricavate da un dato globale mondiale (3 ovvero 4% del Pil complessivo) riferito alle sole tangenti, mentre la Banca mondiale ha attestato come esso sconti differenze sostanziali tra i vari Paesi. Tuttavia, anche contestando questa cifra, e quindi prendendo atto che ogni stima al riguardo è assai complessa e per questo non facilmente definibile, non si può essere ottimisti. Sul punto, infatti, alcuni dati sembrano decisamente allarmanti e, secondo taluni, tali da far ritenere la cifra dei 60 miliardi addirittura sottostimata: se è vero infatti che, secondo stime della Corte dei conti la corruzione genera circa il 40% di spesa in più nei contratti per opere, forniture e servizi pubblici dello Stato, la cifra salirebbe a oltre 100 miliardi di euro l'anno.

A ciò si aggiunga la drammatica estensione dei fenomeni di microcorruzione: il Presidente della sezione regionale della Corte dei conti della Lombardia ha recentemente parlato (8 marzo 2018) di tali fenomeni come di una «vera piaga italiana», ancora più grave perché si tratta di «un fenomeno tollerato» che non viene riconosciuto come «un vero e proprio disvalore sociale».

Bisogna poi essere attenti a distinguere la corruzione "reale" e corruzione "percepita", quest'ultima comunque rilevante perché consente di cogliere l'allarme sociale associata al fenomeno (Busso-Sciarrone, p. 33): in effetti, percezione e visibilità mediatica della corruzione sono «un fenomeno rilevante in sé, indipendentemente da quanto riescano a catturare la diffusione degli scambi occulti, dal momento che sono in grado di orientare e condizionare la vita politica del paese, con effetti importanti sul piano economico, culturale e istituzionale» (p. 35). Non solo, ma la "percezione della corruzione" ha alimentato fenomeni di antipolitica se non di vere e proprie pulsioni populistiche che, come si dirà, hanno già condizionato, e non poco, le scelte del legislatore.

Percezione e visibilità mediatica inevitabilmente risentono dell'impatto di alcune vicende eclatanti. Tuttavia, (Mazzoni-Stanziano-Recchi), si è parlato di una «asincronia percettiva e rappresentazionale», nel senso che si è assistito ad un consistente calo delle persone che hanno ammesso di aver pagato o promesso tangenti o di averne avuto una richiesta nei periodi in cui gli indici di misurazione della corruzione risultano in aumento.

Una recente ricerca di Eurispes ha parlato di un Paradosso di Trocadero”: più si perseguono i fenomeni corruttivi sul piano della prevenzione e le fattispecie di reato sul piano della repressione, maggiore è la percezione del fenomeno. L'effetto distorsivo collegato a questo assunto ha concorso a penalizzare soprattutto gli ordinamenti più attivi dal punto di vista della reazione alla corruzione in tutte le sue forme.

4. La rilevanza nella materia del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea

La corruzione costituisce una emergenza ormai di carattere globale; per questo nel più recente periodo si sono moltiplicati documenti sia a livello internazionale (in sede ONU, OCSE, Consiglio d'Europa) sia a livello dell'Unione europea.

Sul primo versante, sono rilevanti la Convenzione OCSE del 1997 sulla base della quale è stato costituito un apposito gruppo di lavoro (il *World Group against Bribery* - WGB) cui l'Italia partecipa fin dalla sua prima costituzione e che redige rapporti periodici sui Paesi aderenti; la Convenzione ONU contro la corruzione (UNCAC) del 2003 (ratificata dall'Italia con la l. 116/2009) e, soprattutto, le due Convenzioni, penale e civile, contro la corruzione del Consiglio d'Europa (l. 110 e 112/2012), che hanno dato luogo al gruppo GRECO (gruppo di Stati contro la corruzione). I rapporti periodici di valutazione di tale organismo, l'ultimo dei quali, assai interessante, relativo ai fenomeni di corruzione nell'ambito del sistema parlamentare e giudiziario (cfr. *infra*) sono particolarmente importanti, anche perché hanno indotto riforme e modifiche a livello normativo,

Progressivamente, a livello internazionale è emersa la consapevolezza di una strategia di contrasto globale ai fenomeni di corruzione, armonizzando le discipline nazionali in materia (così la Convenzione OCSE del 1997).

Anticipando quanto si dirà più oltre, dai documenti internazionali emerge una strategia di contrasto ai fenomeni di corruzione che affianca alla repressione una variegata gamma di misure extrapenali

(Cingari): emblematica la Convenzione ONU di Merida del 2003 che contiene previsioni in materia di efficienza e trasparenza nel pubblico impiego (art. 7), di semplificazione delle procedure amministrative (art. 10), di partecipazione della società civile alle politiche di prevenzione della corruzione (art. 13), di procedure relative al passaggio dei funzionari pubblici al settore privato (art. 12) e, soprattutto, di individuazione (obbligatoria) di organismi con funzioni e compiti di prevenzione della corruzione dotati di un sufficiente livello di indipendenza (art. 6).

L'Italia ha fatto propria tale strategia di contrasto solo nel più recente periodo, in particolare a partire dalla l. 190/2012 (c.d. legge "Severino": cfr. *infra*).

A livello dell'Unione europea, si deve ricordare, in primo luogo, la comunicazione della Commissione europea del 6 giugno 2011 sul tema «La lotta contro la corruzione nell'Unione europea» (Pertici). La prima relazione, del febbraio 2014, si sofferma sulle insufficienze e le lacune della legislazione italiana, anche dopo l'entrata in vigore della l. 190/2012, sollecitando ulteriori interventi (è anche alla luce di tale documento che si spiegano alcuni dei contenuti della l. 3/2019, c.d. "spazzacorrotti").

È poi da ricordare che l'Unione europea si è dotata di propri organi e strumenti per la tutela dei suoi interessi finanziari, costituendo dapprima l'UCLAF (Unità di coordinamento della lotta antifrode) e successivamente nel 1999, dietro pressione del Parlamento europeo e a seguito dell'emersione di gravi fatti corruttivi, un Organismo indipendente all'interno della Commissione europea denominato OLAF (*Office européen de Lutte Anti Fraude*) che costituisce un vero e proprio organismo investigativo.

Pur in presenza dei citati strumenti di prevenzione e contrasto delle irregolarità in danno del bilancio dell'UE, non tutti i Paesi membri hanno nel tempo tradotto la volontà del legislatore sovranazionale in maniera uniforme.

Nonostante che, con la convenzione PIF, sulla tutela degli interessi finanziari, i Paesi membri siano stati obbligati a classificare la frode contro gli interessi finanziari dell'UE come un delitto, i Paesi hanno adottato norme divergenti con livelli non uniformi di tutela nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali, con la conseguente assenza in concreto di una tutela equivalente.

L'OLAF è incaricato di eseguire indagini amministrative sulle condotte che recano pregiudizio al bilancio dell'Unione europea, nonché sulle condotte dei funzionari delle Istituzioni europee che integrano gravi irregolarità, illeciti o veri e propri fatti di corruzione.

Ulteriori compiti dell'OLAF sono quelli di prestare assistenza e coordinare le indagini delle Autorità amministrative nazionali, nei casi in cui queste indagano su fatti coinvolgenti il bilancio comunitario con l'obbligo, in presenza di fatti integranti reato di informare l'Autorità giudiziaria dello Stato interessato, prestando inoltre assistenza e facilitando i rapporti tra le Autorità giudiziarie di Stati diversi. I suoi poteri di indagine furono precisati col regolamento 1073/1999, poi rivisti con il regolamento 883/2013, e attualmente in corso di ulteriore revisione.

La collaborazione in particolare con la Corte dei conti italiana si è svolta con riferimento sia alla funzione di controllo che a quella inquirente (giurisdizionale) di questa.

Si segnala in proposito l'«Accordo di cooperazione amministrativa» sottoscritto nel settembre del 2013, riguardante la cooperazione e lo scambio di informazioni e dati, l'assistenza nelle indagini, la condivisione delle analisi strategiche e l'incentivazione delle attività di formazione del personale (Corte dei conti, 2019).

5. La strategia nazionale di contrasto e di prevenzione della corruzione: dalla l. 190/2012 alla l. 3/2019 (cenni)

La strategia italiana di contrasto della corruzione fino al 2012 ha valorizzato fin troppo misure repressive che hanno originato una legislazione penale per molti versi caotica, frammentaria, scoordinata, nel più recente periodo efficacemente definita "a furor di popolo" (Amodio), in non poche parti dubbia sul piano della legittimità costituzionale; in particolare con riferimento, in particolare, con riguardo alla l. 3/2019 (c.d. "spazzacorrotti") i dubbi attengono:

- a) alla tipicità, determinatezza e rarefazione dell'offensività delle fattispecie criminose (il pensiero corre, ma non solo, al reato di traffico di influenze);
- b) agli automatismi legislativi con riguardo, in particolare, alle pene accessorie (si pensi alla perpetuità delle sanzioni interdittive nel caso di pena principale superiore ai due anni di durata);
- c) alla limitazione dei benefici penitenziari in capo ai condannati: in particolare, l'estensione dell'art. 4-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario ai delitti contro la pubblica amministrazione (Manes).

In definitiva, sta emergendo «un generalizzato "furore punitivo" che sta "spazzando via" i principi di riferimento - dall'*ultima ratio* alla risocializzazione, dalla determinatezza all'offensività, e così via - per trasformare il diritto penale in un'arma da combattimento pensata per travolgere i "nemici", che, nel linguaggio [...] della politica non vengono rispettati né nei loro diritti di "cittadini delinquenti" (Beccaria), né nella loro dignità di persone» che impone «un impegno fattivo a salvaguardia di valori faticosamente affermati e la cui dissoluzione determinerebbe una regressione intollerabile sul piano sociale, politico e culturale» (Del Tufo).

In ordine alla prevenzione, una svolta è sicuramente data dalla l. 190/2012 che, tra l'altro, ha istituito l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), nel contesto di una riforma i cui assi portanti sono (Merloni):

- a) i piani anticorruzione;
- b) la trasparenza
- c) la cura dell'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici.

La svolta in direzione di misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi deve essere apprezzata positivamente, anche se non appare del tutto infondato il timore di un uso rigido e formalistico degli strumenti anticorruzione che potrebbero finire per "deresponsabilizzare" i funzionari pubblici,

generando appesantimenti dovuti ai nuovi adempimenti richiesti all'amministrazione (Cammelli) e limitandone la discrezionalità (Piperata).

L'istituzione dell'ANAC costituisce un adempimento richiesto anche da obblighi internazionali. Le sue variegate competenze hanno peraltro posto il problema della sua natura giuridica: come infatti è stato osservato, le peculiarità di questo organo emergono sia sul piano dei poteri regolatori perché riguardano non uno specifico settore bensì una pluralità di attività amministrative (da qui una sorta di trasversalità di interventi che differenziano questo organo da altre Autorità indipendenti) e, quale autorità anticorruzione, essa «viene ad essere portatrice di un *interesse*, che potrebbe essere definito come attribuito/proprio, sia pure non esclusivo, alla legalità dell'azione amministrativa». Si è perciò parlato di un «"ente pubblico indipendente"» (Pettinari).

Come è noto, uno dei più rilevanti problemi attiene alla natura giuridica delle linee guida (in particolare, in materia di contratti pubblici) che sono trattate come atti sostanzialmente regolamentari e quindi paranormativi, ennesima manifestazione di quelle "fughe dal regolamento" che hanno minato ordine e razionalità nel panorama delle fonti secondarie (per tutti, Morbidelli, Cintioli, Marone).

6. La necessità, anche alla luce dell'ampiezza anche concettuale del fenomeno di operare una scelta di campo: la necessità di limitare l'analisi alla sfera politica, essenzialmente a livello nazionale

6.1. I principi costituzionali coinvolti

Il fenomeno della corruzione nella sfera politica deve essere apprezzato innanzitutto alla stregua dei principi costituzionali.

In primo luogo, assumono un particolare rilievo gli artt. 54 e 97, comma 2, Cost.

Sull'art. 54, si può convenire con quanti hanno affermato la natura giuridica del dovere di svolgimento delle pubbliche funzioni con disciplina ed onore, essendo esclusa la possibilità di considerarlo come una mera ridondanza del testo costituzionale: «In realtà tra l'art. 54 c.2 e i precetti rivolti ora agli uffici, ora ai funzionari, dagli artt. 28, 97, 98 Cost., esiste una indubbia continuità, nel senso che ciascuno di essi presuppone ed implica l'esistenza degli altri (il pubblico impiegato non può essere all'esclusivo servizio della nazione se non esercita le sue funzioni con disciplina ed onore e se l'ufficio in cui opera non è ordinato in modo da assicurare buon andamento ed imparzialità..). La disciplina evocata dall'art. 54 c.2., non può dunque essere appiattita nella sola responsabilità disciplinare interna» (Sirianni). Il dovere di fedeltà si atteggia «diversamente per i cittadini chiamati a funzioni pubbliche [...] per la potenziale pericolosità rappresentata da un comportamento infedele dei cittadini che assumono pubbliche responsabilità sia in campo politico, sia all'interno dello Stato-apparato, in riferimento ai possibili attentati condotti allo Stato democratico ed alla sua Costituzione» (Ventura).

Da questo punto di vista, la previsione costituzionale si collega intimamente ai principi fondamentali di democrazia, uguaglianza e solidarietà (Pertici).

Non a caso all'art. 54 Cost. allude a più riprese la sentenza della Corte costituzionale integrata che nel 1979 condannò l'ex Ministro Tanassi nell'ambito del processo Lockheed (Morelli). In essa si afferma « la gravità del delitto di corruzione propria, tanto più evidente quando a commettere i fatti di reato sono stati anche soggetti che hanno agito nell'esercizio delle funzioni l'uno di Ministro del Governo della Repubblica, l'altro di Capo di Stato Maggiore di una delle sue forze armate. Il comportamento di costoro non solo ha offeso i beni giuridici oggetto della specifica tutela penale, ma ha anche attentato alla credibilità delle istituzioni democratiche», osservando infine come «la propria sentenza tragga il suo valore più che dalla misura della pena dal reciso giudizio di condanna dei comportamenti incriminati, dal fermo monito, in essa contenuto, al rispetto del dovere di fedeltà alla Repubblica che compete ai pubblici ufficiali, specie se investiti dalle più elevate funzioni».

Con riferimento alla sfera parlamentare viene in rilievo l'art. 67 Cost. e quindi il divieto di mandato imperativo. La giurisprudenza costituzionale ha precisato che tale disposizione «è rivolta ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito» (sent. 14/1964).

La giurisprudenza penale si è recentemente confrontata con l'art. 67 nel caso Berlusconi-De Gregorio (Cass. pen., sez. VI, 2 luglio 2018, n. 40347) che ha ad oggetto un caso di dazione di danaro a un parlamentare per indurlo a passare all'opposizione, contribuendo con ciò a favorire la caduta del secondo Governo Prodi. Nel caso di specie è escluso il reato di corruzione propria ma non quello di corruzione impropria ex art. 318 c.p.

6.2. Le riforme effettuate alla vigilia e dopo la stagione di "Mani pulite" a livello costituzionale

Alcune revisioni costituzionali, ormai piuttosto risalenti, sono rilevanti ai fini della repressione anche (ma, come si vedrà, non solo) dei fenomeni corruttivi.

In primo luogo, è da ricordare la l. cost. 1/1989 sulla responsabilità penale dei Ministri, che nasce come reazione ad una prassi "insabbiatrice" della Commissione inquirente.

Tuttavia, la prassi in materia di applicazione della particolare autorizzazione a procedere di cui all'art. 9, comma 3 («L'assemblea si riunisce entro sessanta giorni dalla data in cui gli atti sono pervenuti al Presidente della Camera competente e può, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, negare l'autorizzazione a procedere ove reputi, con valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo»), ha riproposto, da un lato, i dubbi relativi a una fattispecie che sembra tutelare, in termini potenzialmente ampi e generici, la "ragion di Stato" e dall'altro, sia pure con un aggravamento non insuperabile (la maggioranza assoluta dei componenti), la possibilità di "scriminare" Ministri (o ex Ministri) anche in relazione a vicende assai opache.

A ciò si aggiunga il tentativo di introdurre forme di immunità o strumenti di protezione dei Ministri rispetto alla giurisdizione (la vicenda del "lodo Schifani", del "lodo Alfano", del c.d. legittimo

impedimento (sentt. 24/2004; 262/2009; 23/2011) anche in relazione a procedimenti relativi a reati extrafunzionali.

La l. cost. 3/1993, di modifica dell'art. 68 Cost., ha eliminato l'autorizzazione a procedere per sottoporre un membro del Parlamento al procedimento penale, a seguito della vicenda Craxi e di dati impressionanti relativi alla XI legislatura nell'epoca di "mani pulite" (205 deputati inquisiti su 630; 81 senatori su 315, anche se non tutti per reati contro la pubblica amministrazione).

Sul piano costituzionale queste riforme, soprattutto la seconda, sono state accusate di avere rotto un equilibrio tra i poteri dello Stato, favorendo fenomeni di "straripamento" della magistratura. Sullo sfondo, rimangono nodi irrisolti nei rapporti tra responsabilità politica e responsabilità penale, con la tendenza ad appiattire la prima sulla seconda, in tal modo esaltando il protagonismo della magistratura (per tutti, Ventura).

8. La sfera elettorale

A livello legislativo un ambito insieme rilevante e delicato è quello elettorale.

In essa rilevano, in particolare:

- a) le limitazioni all'elettorato passivo: la normativa in materia di ineleggibilità e incompatibilità non è stata riformata organicamente, per cui essa appare risalente, frammentaria, scoordinata e oggetto di una discutibile "giurisprudenza parlamentare" che ne ha interpretato restrittivamente le previsioni;
- b) l'espansione della incandidabilità e della sospensione degli eletti nella legge "Severino" (l. 190/2012; d.lgs. 235/2012) per i soggetti condannati per reati gravi anche contro la pubblica amministrazione; è da ricordare che la Corte costituzionale, a partire dalla sent. 236/2015, ha affermato che «la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione può comunque incidere sugli interessi costituzionali protetti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, e dall'art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche "il dovere di adempierle con disciplina ed onore"», e che «[b]en può quindi il legislatore, nel disciplinare i requisiti per l'accesso e il mantenimento delle cariche che comportano l'esercizio di quelle funzioni, ricercare un bilanciamento tra gli interessi in gioco, ossia tra il diritto di elettorato passivo, da un lato, e il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, dall'altro». Due punti problematici attengono, da una parte, alla previsione della decadenza dal mandato parlamentare (oggetto di un vasto dibattito a seguito del caso Berlusconi, del ricorso alla Corte Edu, e della successiva rinuncia al ricorso) e dall'altra, alle differenze tra i parlamentari e i consiglieri regionali (soggetti a una disciplina più rigorosa), peraltro legittimate dalla giurisprudenza costituzionale (sent. 276/2016; 214/2017);

b1) l'espansione dell'istituto dell'incandidabilità ai componenti del Governo (art. 6, d.lgs. 235/2012): è quindi sancita la possibile decadenza dei componenti del Governo (anche del Presidente del Consiglio) che si trovino in una condizione di incandidabilità sopravvenuta;

c) la discutibile e controversa categoria degli "impresentabili" elaborata in via pretoria dalla Commissione parlamentare antimafia, con l'adozione, da parte della Commissione, di un "codice di autoregolamentazione" più rigoroso rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, e soggetto ad una "adesione volontaria" da parte delle forze politiche; in particolare, è da ricordare, in primo luogo, l'art. 1, che impegna le stesse «a non presentare e nemmeno a sostenere, sia indirettamente sia attraverso il collegamento ad altre liste, come candidati alle elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, sia stato emesso il decreto che dispone il giudizio o la citazione diretta a giudizio, ovvero che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva di primo grado; coloro nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, ovvero sia stata emessa misura cautelare personale non revocata né annullata, ovvero sia stato emesso decreto di applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali; coloro che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive o che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva di primo grado per danno erariale per reati commessi nell'esercizio delle funzioni di cui alla carica elettiva» per i reati più gravi; analogamente, alle forze politiche è richiesto di non candidare soggetti nei confronti dei quali ricorra una delle seguenti condizioni: a) sia stata disposta l'applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive; b) siano stati rimossi, sospesi o dichiarati decaduti ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. 267/2000; c) abbiano ricoperto la carica di sindaco, di componente delle rispettive giunte in comuni o consigli provinciali sciolti per infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso, ancorché il decreto di scioglimento non sia ancora definitivo. Da parte sua, l'art. 4 del "codice" consente alla Commissione, nell'ambito dei compiti e dei poteri ad essa conferiti, di verificare che la composizione delle liste elettorali presentate dai partiti, dalle formazioni politiche, dai movimenti e dalle liste civiche che aderiscono al presente codice di autoregolamentazione corrisponda alle prescrizioni del codice stesso;

d) le disposizioni, contenutisticamente modeste, sulle "elezioni trasparenti" inserite nella l. 165/2017;

e) le disposizioni contenute nella l. 3/2019 (c.d. "spazzacorrotti"), in particolare in materia di obbligo di pubblicità, in capo ai partiti, ai movimenti politici, ai rappresentanti delle liste e ai candidati alla carica di Sindaco nelle elezioni amministrative nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del *curriculum vitae* fornito dai loro candidati e il relativo certificato penale rilasciato dal casellario giudiziale non oltre novanta giorni prima della data fissata per la consultazione elettorale. Tale pubblicità è realizzata mediante esternazione dei dati sia nel sito internet della formazione politica, sia nell'apposita sezione, denominata «Elezioni trasparenti», del sito internet dell'ente cui si riferisce la consultazione elettorale, ovvero del Ministero dell'interno in caso di elezioni del Parlamento nazionale o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. È stabilito che la pubblicazione deve consentire all'elettore di accedere alle informazioni attraverso la ricerca per circoscrizione, collegio, partito e per cognome e nome del singolo candidato (art. 1, commi 14 e 15).

9. La disciplina del finanziamento dei partiti politici

In premessa si deve osservare che dopo la vicenda "Mani pulite" i fenomeni corruttivi sono andati incontro a un fenomeno di "privatizzazione", nel senso che i partiti non rivestono più un ruolo centrale nella spartizione dei finanziamenti occulti (Vannucci). È stato quindi affermato che «i partiti non sono più al centro della scena, sono degli strumenti di cui i politici corrotti si servono per accedere a cariche pubbliche e perseguire finalità che sono ora prevalentemente di arricchimento e di rafforzamento del potere personale» (Trigilia, p. IX).

La normativa sul finanziamento dei partiti nel più recente periodo è andata incontro a frequenti modifiche, a seguito di polemiche e di scandali relativi, da una parte, al livello quantitativo dei contributi pubblici e, dall'altra, all'impropria e "privatistica" utilizzazione degli stessi.

Il punto di arrivo è costituito dal d.l. 149/2013 che di fatto ha eliminato i contributi pubblici diretti, imponendo un primo tessuto di regole relative all'organizzazione interna dei partiti (a cominciare dall'obbligo di dotarsi di uno statuto) e ponendo regole più stringenti riguardo alla gestione finanziaria, valorizzando la trasparenza dei finanziamenti privati.

Alla luce dei principi costituzionali e della nostra storia istituzionale (si pensi alla *ratio* che giustificò l'introduzione del finanziamento pubblico nel 1974) vi è da chiedersi quali siano le conseguenze anche istituzionali di un modello di finanziamento che valorizza la centralità dei finanziamenti privati, visto che la giurisprudenza costituzionale ha giustificato il sistema di contribuzioni pubbliche con l'esigenza «di assicurare non solo l'uguale libertà del voto a tutti gli elettori, a qualunque Regione appartengano (art. 48 Cost.), ma anche la parità di trattamento di tutti i movimenti e partiti politici che partecipano alle competizioni elettorali (art. 49 Cost.)».

Il d.l. 149/2013 mantiene i divieti di finanziamenti privati già individuati dall'art. 7 della l. 195/1974, come modificato, da ultimo, dall'art. 9, comma 28, della l. 96/2012.

Anche dopo la riforma operata dal d.l. 149/2013 non si impedisce quindi alle concessionarie di pubblici servizi, e più in generale a soggetti che ricevono contribuzioni pubbliche, di finanziare i partiti. È evidente come tale possibilità dovrebbe essere esclusa, data l'esigenza di evitare l'insorgenza di situazioni di conflitto di interessi e di favorire una sempre maggiore trasparenza nel finanziamento della politica. Similmente, si è criticato il fatto che non siano vietate donazioni provenienti da enti corporativi e da associazioni di categoria (Caroli Casavola).

L'art. 10 del decreto prevede poi limitazioni quantitative al finanziamento privato.

Ai sensi del comma 8, i soggetti diversi dalle persone fisiche non possono effettuare erogazioni liberali in denaro o comunque corrispondere contributi in beni o servizi, sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati, in favore dei partiti politici per un valore complessivamente superiore in ciascun anno a centomila euro. Tale divieto non si applica in ogni caso in relazione ai trasferimenti di denaro o di natura patrimoniale effettuati tra partiti o movimenti politici.

La riconosciuta, perdurante possibilità per i partiti di finanziare altri partiti appare doppiamente discutibile. In primo luogo, essa evidenzia un fenomeno di dipendenza di partiti da altri soggetti politici, in aperta violazione dell'art. 49 Cost., poiché in tal caso il concorso alla determinazione della

politica nazionale appare tutt'altro che libero. In secondo luogo, tale fenomeno costituisce un'ulteriore incentivazione per le microformazioni partitiche (o addirittura per le "liste civetta") che appaiono destinatarie nella prassi di contributi da parte di partiti più rilevanti; il tutto ancora più aggravato nel caso di piccoli partiti (o di partiti "personali") che talvolta sono finanziati da partiti della coalizione avversaria e successivamente cambiano schieramento. Si tratta di un fenomeno tipicamente italiano che avrebbe dovuto essere radicalmente vietato. Tra l'altro, non è chiaro (e il punto è evidentemente delicato) se il limite di centomila euro debba intendersi come complessivo ovvero come riferito a ciascun partito (Dickmann).

La formulazione della disposizione sembra, in secondo luogo, legittimare la discutibile prassi di persone giuridiche che finanziano contemporaneamente più partiti e, in alcuni casi, anche appartenenti a schieramenti politici diversi, in una logica sicuramente opaca e quindi discutibile che avrebbe richiesto una disciplina legislativa sicuramente più stringente.

La recente l. 3/2019 interviene su più punti a modificare la disciplina pregressa.

A) Quanto ai soggetti finanziatori, si escludono le cooperative sociali, sul presupposto che esse possano avere rapporti stabili con enti pubblici o con società di capitali a partecipazione pubblica (fenomeni opachi sono emersi nel quadro dell'inchiesta "Mafia capitale").

B) Vengono espressamente vietati contributi o altre forme di sostegno provenienti da governi o enti pubblici di Stati esteri e da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero non assoggettate a obblighi fiscali in Italia. Si tratta di una previsione che solo limitatamente corregge la possibilità di donazioni estere che non incontrano alcuna limitazione quantitativa (art. 4, comma 4, l. n. 659 del 1981) e sono soggette a obblighi di pubblicità ove superino i 3.000 euro ad opera del partito donatario. Su questo punto, il Consiglio d'Europa ha manifestato da tempo un orientamento di diffidenza che si riassume principalmente nel fatto che i contributi esteri «interferiscono con l'autonomia e la sovranità della politica interna» e non sempre consentono «la riconoscibilità del donatore e il fatto che quei contributi possono ridurre gli incentivi per i partiti e per i politici a raccogliere denaro tra i sostenitori» (*Finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali – linee direttrici*, pubblicato da *Sapere 2000, edizioni multimediali*, Roma, 2000. Il passo citato è a p. 34). Non a caso, alcune importanti democrazie consolidate (Francia e Germania) hanno previsto limitazioni tassative ed il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1141/2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, vieta che le somme ad essi erogate possano finanziare partiti nazionali affiliati (art. 22).

C) Sono stati vietati contributi da parte di persone fisiche maggiorenni che non siano iscritte nelle liste elettorali o private del diritto di voto (per inciso, oltre che ai condannati, questa previsione trova applicazione anche nei confronti di cittadini stranieri regolarmente residenti nel nostro Paese).

D) È fatto divieto ai partiti o movimenti politici di ricevere contributi, prestazioni gratuite o altre forme di sostegno a carattere patrimoniale, in qualsiasi modo erogati, ivi compresa la messa a disposizione con carattere di stabilità di servizi a titolo gratuito, da parte di persone fisiche o enti che si dichiarino contrari alla pubblicità dei relativi dati (previsione, questa, che deve essere apprezzata alla luce della normativa dell'Unione europea in materia di tutela dei dati personali: reg. UE 2016/679).

E) È ridotto da 5.000 a 3.000 euro la soglia a partire dalla quale è fatto obbligo al partito donatario e al soggetto donatore di effettuare una dichiarazione congiunta, sottoscrivendo un unico documento,

depositato presso la Presidenza della Camera dei deputati ovvero a questa indirizzato con raccomandata con avviso di ricevimento.

F) Tale dichiarazione congiunta non incontra più deroghe (in precedenza infatti l'art. 5, comma 3, d.l. 149/2013 prevedeva un'eccezione nel caso di erogazioni effettuate con mezzi di pagamento che consentissero di garantire la tracciabilità dell'operazione e l'esatta identità dell'autore);

G) È ridotto da 5.000 a 500 euro la soglia oltre la quale opera l'obbligo per il partito di compilare l'elenco dei donatori, non essendo richiesto il rilascio del consenso espresso degli interessati, e di inserire la donazione nel rendiconto e di pubblicizzare la stessa nel sito internet del partito stesso (salvo alcune eccezioni).

Attraverso le previsioni di cui alle lett. D), E), F), G) si è superato uno dei punti più criticati del d.l. 149/2013, che sembrava contrastare «con il diritto dei cittadini di conoscere (*right to know*) il complesso delle fonti di finanziamento dei soggetti politici», garantito in altri ordinamenti (Francia, Germania, ma anche Stati Uniti) con riferimento soprattutto all'accesso ad informazioni che rivelino eventuali conflitti di interesse. A ciò si aggiunge che «considerato che l'intervento pubblico contribuisce a ridurre la corruzione, perché previene conflitti di interesse, il bilanciamento fra trasparenza e riservatezza dovrebbe risolversi a favore della prima nella maggior parte, se non in tutti i casi di cospicui finanziamenti privati alla politica» (Caroli Casavola; non a caso, l'esigenza di pubblicità dei finanziamenti è richiesta agli Stati dal Consiglio d'Europa).

H) È ridotto da 5.000 a 500 euro l'importo sopra il quale i soggetti tenuti agli obblighi di pubblicità patrimoniale e di reddito di cui alla l. 441/1982 devono corredare le stesse con l'indicazione di quanto ricevuto, direttamente o a mezzo di comitati costituiti a loro sostegno, comunque denominati, a titolo di liberalità. In ottemperanza a una raccomandazione dell'OSCE relativa alle elezioni italiane del 2018 è ora previsto che 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.

I) Sono inserite disposizioni più restrittive circa le fondazioni politiche che nella prassi si atteggiano come un indizio piuttosto univoco della crisi dei partiti e che stanno progressivamente surrogando gli stessi proprio sul terreno della formazione e dell'elaborazione culturale, e talvolta programmatica. Si è anzi osservato che la loro recente proliferazione «è conseguenza e al contempo causa della tendenza oligarchica che connota l'attuale politica italiana e ha contribuito alla concentrazione del potere nelle mani di *élites* politiche spesso strettamente legate a potentati economici e alla trasformazione delle fondazioni politiche in partiti "liquidi"» (Martinelli-Tiberi; cfr. anche Pisicchio).

Sul punto, il d.l. 149/2013 conteneva una disciplina giudicata da molti eccessivamente restrittiva e facilmente aggirabile, essendo riferita «alle fondazioni e alle associazioni la composizione dei cui organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici, nonché alle fondazioni e alle associazioni che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscano al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne o di parlamentari o consiglieri regionali, in misura superiore al 10 per cento dei propri proventi di esercizio dell'anno precedente». La l. 3/2019, successivamente modificata dal d.l. 34/2019, prevede ora che, salvo eccezioni, siano equiparati ai partiti, in punto di trasparenza e pubblicità:

a) le fondazioni, le associazioni e i comitati la composizione dei cui organi direttivi o di gestione è determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici, o l'attività dei quali si coordina con questi ultimi anche in conformità a previsioni contenute nei rispettivi statuti o atti costitutivi;

b) le fondazioni, le associazioni e i comitati i cui organi direttivi o di gestione sono composti per almeno un terzo da membri di organi di partiti o movimenti politici ovvero persone che sono o sono state, nei sei anni precedenti, membri del Parlamento nazionale o europeo o di assemblee elettive regionali o locali di comuni con più di 15.000 abitanti, ovvero che ricoprono o hanno ricoperto, nei sei anni precedenti, incarichi di governo al livello nazionale, regionale o locale, in comuni con più di 15.000 abitanti;

c) le fondazioni, le associazioni e i comitati che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscono in misura pari o superiore a euro 5.000 l'anno al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni, di membri di organi o articolazioni comunque denominate di partiti o movimenti politici ovvero di persone titolari di cariche istituzionali nell'ambito di organi elettivi o di governo.

Si tratta sicuramente di una disciplina più estensiva, anche se vi è da chiedersi se sia tale da non consentire ancora fenomeni di aggiramento.

Infine, nel più recente periodo vi sono state novità potenzialmente significative con riguardo al finanziamento dei gruppi parlamentari.

La contestuale revisione dei regolamenti parlamentari del novembre 2012 ha imposto alcune regole di trasparenza finanziaria: si stabilisce che i contributi a carico del bilancio dell'Assemblea, definiti ed erogati sulla base di deliberazioni dell'Ufficio (o Consiglio) di Presidenza siano destinati esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività parlamentare e alle attività politiche ad essa connesse, nonché a funzioni di studio, editoria, comunicazione ad essa ricollegabili, nonché alle spese per il funzionamento dei loro organi e delle loro strutture, ivi comprese quelle relative ai trattamenti economici del personale (art. 15 reg. Camera; art. 16, reg. Senato).

Tali previsioni non chiariscono se, ed eventualmente con quali limiti, sia possibile l'utilizzazione di fondi per il partito di appartenenza (un divieto in tal senso è, ad esempio, previsto in Germania).

È poi imposta l'approvazione di un rendiconto di esercizio annuale, sulla base di un apposito regolamento di contabilità, trasmesso al Presidente del Senato e controllato dai Questori. Il rendiconto e ogni strumento di pagamento (alla Camera è prevista la pubblicità anche degli emolumenti del personale) sono pubblicati via internet (art. 16-bis, reg. Senato).

Sono previste sanzioni, erogate dai senatori Questori. La trasparenza e la correttezza della gestione contabile e finanziaria son garantite anche da società di revisioni legali di cui i gruppi sono tenuti ad avvalersi.

10. La disciplina (del tutto insufficiente) del conflitto di interesse: la legge Frattini

La materia è regolata dalla l. 215/2004 (c.d. "legge Frattini") a proposito della quale si è parlato di una «legge finta», «votata all'inefficacia» (B. Mattarella; sul punto, cfr. anche Pertici), nonostante la sua rilevanza sul piano dei principi costituzionali, a cominciare dal principio di imparzialità di cui all'art. 97, comma 1, Cost.

Il tema è divenuto di grande attualità in Italia dopo la nascita di Forza Italia e l'impegno politico diretto di Silvio Berlusconi, ma la legge, dopo una lunga gestazione, è stata approvata un decennio dopo la formazione del primo governo di centro destra, anche perché la maggioranza di centro-sinistra che ha governato il Paese dal 1996 al 2001 nulla ha fatto.

La legge fa propria una interpretazione restrittiva del concetto di "conflitto di interessi" (art. 3), declinando tale nozione solo attraverso alcune sue possibili manifestazioni, con particolare riferimento ai casi in cui l'interessato approfitti della propria carica e si determini un danno per l'interesse pubblico (peraltro non meglio specificato: art. 2). Come è stato efficacemente osservato, «qualunque decisione che favorisca un interesse privato può essere facilmente giustificata facendo riferimento a un interesse pubblico convergente con esso. Qualunque interesse privato può diventare pubblico con una decisione politica» (Mattarella, p. 102). E d'altra parte, perseguire un interesse pubblico può significare sacrificarne altri. Né la legge prevede obblighi di pubblicità della dichiarazione dei titolari di cariche di governo dei propri dati patrimoniali (art. 5).

L'apparato sanzionatorio della legge appare poi blando nei confronti delle imprese, e ancora più blando nei confronti dei titolari delle cariche di governo, consistendo in una comunicazione ai Presidenti delle Camere (art. 6, comma 8).

Si è così parlato della l. 215/2004 come di una sorta di «regolamento amministrativo fatto per evitare le truffe minori dei governanti» (Manzella) e che ha "costretto" Berlusconi, al più, a lasciare la presidenza, ma non la maggioranza azionaria, di una squadra di calcio.

La conclusione è quindi amara: «Ecco, dunque, ciò che succede se il titolare della carica di governo agisce in conflitto di interessi e ne approfitta, traendone un ingiusto vantaggio: egli rimane in carica; l'atto emanato rimane valido ed efficace; l'impresa beneficiata non ci perde niente; i cittadini non vengono informati» (Mattarella, pp. 106-107).

Non può quindi stupire che il quarto *Compliance Report* sull'Italia del gruppo GRECO abbia censurato le insufficienze della legislazione italiana in materia, sollecitando una riforma.

10.1. Conflitti di interesse e attività parlamentare: il codice di condotta dei deputati

La disciplina dei conflitti di interessi anche a livello parlamentare costituisce una tendenza più sviluppata in altri ordinamenti anche nella consapevolezza che le limitazioni all'elettorato passivo non sempre sono efficaci nella neutralizzazione degli interessi privati in conflitto con gli interessi pubblici: da un lato, è quindi possibile che situazioni di conflitto possano sorgere in concreto e non siano accertabili in via preventiva; dall'altro, un eventuale ricorso estensivo alle ineleggibilità o alle incompatibilità potrebbe rischiare di incidere negativamente sulla qualità complessiva della

rappresentanza politica, dando luogo ad esiti in possibile violazione dell'art. 51 Cost.: «Tutto ciò induce, per un verso, a fare un uso prudente del ricorso al regime automatico, ma approssimativo, delle ineleggibilità e delle incompatibilità, e per l'altro ad escogitare sistemi sofisticati che, attraverso procedure obiettive e trasparenti, dovrebbero impedire che in concreto, ciascun soggetto investito di cariche politiche, possa operare in situazioni di conflitto» (Sirianni, p. 55).

La scelta di adottare un "codice di condotta" dei propri componenti, assunta dalla Camera dei deputati nella XVII legislatura costituisce una scelta in qualche modo incoraggiata anche (ma non solo) dal GRECO nell'ambito del ciclo di valutazione su «la prevenzione della corruzione dei parlamentari, dei giudici e dei procuratori» anche come fattore di ravvicinamento tra eletti e cittadini. È poi noto che è stato adottato un analogo strumento anche dal Parlamento europeo per i propri membri.

Il testo consta di sette paragrafi relativi, rispettivamente, ai «principi generali», «doveri dei deputati», «dichiarazioni dei deputati», «doni», «pubblicità», «comitato consultivo sulla condotta dei deputati», «sanzioni».

Il primo elemento da sottolineare è dato dall'incerta natura dell'atto, con ciò confermando analoghi dubbi che anche in altri ordinamenti sussistono a proposito di contenuti analoghi, talvolta raccolti in "codici etici" che possono essere, a seconda dei casi, tanto fonti legali quanto fonti di autodisciplina (Sirianni, p. 29).

In secondo luogo, è da rimarcare che l'atto è stato adottato da un solo ramo del Parlamento; il Senato, peraltro, nella recente revisione organica del proprio regolamento, ha previsto (art. 12, comma 2-*bis*) la futura adozione di un codice di condotta «che stabilisce principi e norme di condotta ai quali i Senatori devono attenersi nell'esercizio del mandato parlamentare».

È da sottolineare che il quarto *Compliance Report* sull'Italia del gruppo GRECO abbia sottolineato criticamente questi due evidenti limiti.

In terzo luogo, i contenuti dell'atto appaiono in più punti generici (ad esempio, par. I: «Nell'esercizio delle loro funzioni, i deputati agiscono con disciplina e onore, rappresentando la Nazione e osservando i principi di integrità, trasparenza, diligenza, onestà, responsabilità e tutela del buon nome della Camera dei deputati. Non ottengono né cercano di ottenere alcun vantaggio finanziario diretto o indiretto o altre gratifiche. / In caso di conflitto di interessi, ossia quando uno specifico interesse privato potrebbe influenzare indebitamente l'esercizio delle sue funzioni, ciascun deputato adotta senza indugio tutti i provvedimenti necessari per rimuoverlo, in conformità ai principi e alle disposizioni del presente codice di condotta. In caso di dubbio, il deputato può chiedere il parere del Comitato di cui al paragrafo VI.») ovvero meramente ripetitivi di obblighi o di previsioni già contenuti in leggi o in atti con forza di legge (Filippi, p. 11).

Infine, quanto alle sanzioni, esse risultano alquanto modeste (e non potrebbe essere diversamente, stante la natura non legislativa dell'atto): della mancata osservanza del Codice, accertata da un organo ad hoc composto da deputati, è dato annuncio all'Assemblea ed è assicurata la pubblicità sul sito *internet* della Camera dei deputati.

Potenzialmente interessante ma con limiti analoghi a quelli del codice di condotta ha anche la delibera della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera recante «Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati», primo, parziale e limitato tentativo di regolamentazione dei fenomeni di lobbying nell'ordinamento italiano a livello nazionale, come

ricosciuto anche dal già richiamato quarto *Compliance Report* sull'Italia del gruppo GRECO che ha sollecitato l'Italia a varare linee guida *ad hoc*, suscettibili di applicazione immediata, che impongano ai parlamentari precisi standards di comportamento, al fine di evitare, ad esempio, che essi abusino delle informazioni riservate di cui siano in possesso, operino in condizione di conflitto di interessi ovvero entrino a far parte del sistema delle “porte girevoli” (M. Croce).