

## SU DUE SENTENZE DELLA SESTA SEZIONE PENALE DELLA CASSAZIONE IN TEMA DI CORRUZIONE E PARLAMENTARI\*.

di Giampiero Buonomo\*\*

**Sommario.** 1. Peculiarità dell'attività politica. – 2. Espansione del diritto comune. – 3. Gli obblighi internazionali. – 4. Gli standard deontologici.

96

### 1. Peculiarità dell'attività politica.

Dopo un lungo travaglio giurisprudenziale intorno ai limiti, alle modalità ed alle peculiarità della perseguibilità penale della corruzione del parlamentare<sup>206</sup>, la Corte di cassazione, affrontando un delicato profilo di diritto intertemporale, ha offerto il primo e più alto riconoscimento della funzione parlamentare: un riconoscimento che, nel nostro Paese, sorprendentemente viene dal massimo vertice della Giurisdizione, in guisa quanto meno più efficace di quello che sempre più ritualisticamente è professato dalle stesse Camere.

La sesta Sezione penale aveva in quella sede indicato il 2012 come crinale del passaggio dalla fattispecie della «corruzione impropria antecedente ai sensi dell'art. 318 cod. pen., nel testo anteriore alla riforma operata con legge 190/2012» (sentenza n. 40347/18 depositata l'11 settembre 2018) alla fattispecie in cui «il nucleo centrale [...] di cui all'art. 318 cod. pen. è costituito dall'asservimento della funzione pubblica» (sentenza n. 38768/17, depositata il 24 giugno 2017). L'idea che la riformata fattispecie di cui all'art. 318 cod. pen. si riferisca specificamente al Pubblico ufficiale (di livello importante) pagato in vista di una sua generica disponibilità, e, quindi, a prescindere dal concreto compimento di specifici atti o attività, in effetti, non era stata ancora calata dello specifico della problematica parlamentare, per cui il rapporto con l'articolo 68, primo comma Cost.

---

\* Sottoposto a referaggio.

\*\* Consigliere parlamentare.

<sup>206</sup> V., da ultimo, F. Cingari, *Sulla responsabilità penale del parlamentare: tra corruzione e influenze illecite* (Nota a Cass. sez. VI pen. 6 giugno 2016, n. 23355) in *Cass. pen.*, n. 1/2017, pp. 176-188. Per i profili deontologici, v. B.G. Mattarella, *Un seminario sui codici di condotta dei Parlamentari. Relazione al Seminario "Codice di condotta per i parlamentari e prevenzione della corruzione"*, Roma, 1 luglio 2014, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/2014, pp. 1187-1188.

giustificava dubbi che le pronunce definitivamente fugano.

Ma la pronuncia è rimarchevole soprattutto laddove, a dispetto delle frequenti lagnanze di dissociazione tra diritto e politica, al paragrafo 15.4 della sentenza n. 40347/18 si legge: «in base allo stesso assetto costituzionale [l'attività del parlamentare risulta] in linea di massima espressione di sovranità e sostanzialmente libera nei fini».

Rispetto alla tradizionale categoria degli atti politici, delineata nel 1924<sup>207</sup>, l'elaborazione giuridica repubblicana era sul punto meno drastica, se non altro per la necessità di relazionarsi con una struttura costituzionale rigida, caratterizzata dalla natura normativa dell'indirizzo politico<sup>208</sup>: eppure la Corte è assai meno problematica, riconoscendo all'attività parlamentare ciò che oramai è negato all'atto politico dell'Esecutivo<sup>209</sup>.

Sempre la Cassazione, al paragrafo successivo, statuisce che l'articolo 67 Cost. «stabilisce un diretto rapporto tra il parlamentare e la Nazione, con la conseguenza che ciascun parlamentare è liberamente interprete degli interessi che intende perseguire, per ciò stesso imputati alla Nazione, quale che ne sia la fonte di ispirazione. Rafforza tutto ciò il principio per cui il parlamentare opera senza vincolo di mandato. All'interno del sistema costituzionale, che pur prevede il contributo delle formazioni intermedie, quali veicoli di

---

<sup>207</sup> L'art. 31 del Regio decreto n. 1054 del 1924 (per il quale il ricorso giurisdizionale amministrativo «non è ammesso se trattasi di atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico») fissò un principio che è attualmente sancito, in sede di giustizia amministrativa, dall'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, ai sensi del quale «non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico». In ambedue i casi, la *sedes materiae* avrebbe dovuto scongiurare generalizzazioni oltre l'ambito dello scrutinio di legittimità: eppure lo stesso Giudice penale, ancora recentemente, vi ha sovrapposto lo scrutinio di legalità, visto che – nella descrizione della richiesta al Senato di autorizzazione a procedere, offerta dal Doc. IV-*bis*, n. 1-A della XVIII legislatura – il Tribunale dei Ministri di Catania «rileva che nel caso di specie l'atto in questione non sia inquadrabile nel novero degli 'atti politici', in quanto tali sottratti al sindacato dell'Autorità giudiziaria, ma in quelli amministrativi, come tali sindacabili dal Giudice. Come noto, la rilevanza della distinzione tra atti politici, atti amministrativi e atti di alta amministrazione, elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, si rivela soprattutto alla luce del fatto che, per preservare l'indipendenza e l'autonomia degli organi politico-costituzionali, l'ordinamento considera gli atti politici insindacabili in sede giurisdizionale, essendo gli stessi suscettibili di un controllo esclusivamente politico» (p. 6).

<sup>208</sup> Per una trattazione esaustiva dell'intera questione, v. C.F. Ferrajoli, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 110-120.

<sup>209</sup> Se è vero che «l'atto politico, adottato da organi politici o di governo, è libero nel fine e, a differenza degli atti amministrativi, realizza interessi generali e non settoriali» (v. Consiglio di Stato, Sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502), è altrettanto vero che il requisito oggettivo individuato dalla giurisprudenza per gli atti politici («atti che riguardino la costituzione, la salvaguardia ed il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura ed applicazione, come disciplinati dalla vigente normativa»: decisione 12 marzo 2001, n. 1397 della IV Sezione del Consiglio di Stato) risponde ad uno schema funzionale – l'assenza di predeterminazione del contenuto secondo un modello legale, trattandosi di atti liberi nel fine – che presuppone il fatto che essi «non ledono diritti soggettivi o interessi legittimi, i quali sono le sole situazioni cui l'ordinamento sicura tutela giurisdizionale» (Tar Sicilia, sentenza n. 1029/05).

programmazione e di idealità, in cui ciascuno possa riconoscersi, si è inteso affermare dunque che il parlamentare non può essere compulsato *ab extrinseco* nelle sue determinazioni, che devono essere il frutto di una sua scelta, quale che ne sia l'origine e la finalità, non essendo dunque vietata la conclusione di intese e l'assunzione di impegni, in quanto costituenti il risultato di una opzione libera del parlamentare, senza che possano essere predisposti strumenti attuativi e di controllo, volti ad incidere sulla libertà di quella determinazione» (§ 15.5).

Lo stesso articolo 68 Cost., recante le immunità spesso deprecate dall'opinione pubblica, è riconosciuto dalla Cassazione come facente sistema con tutto ciò: per esso, «l'attività del parlamentare si inquadra nella sfera di autonomia di cui devono godere le Camere di appartenenza, cosicché, ove si esaurisca nell'esercizio di poteri riconducibili all'assetto costituzionale, garantito da autonomia, essa non tollera l'intromissione di poteri esterni e la possibilità che la sua astratta sussunzione in categorie proprie del diritto comune possa risolversi in un *vulnus* alla sfera di prerogative riservata alle Camere cui il parlamentare appartiene» (§ 15.6). La sentenza in questione si spinge a coniare un apposito istituto: «la immunità costituisce in primo luogo il risultato di una causa di imperscrutabilità dell'attività del parlamentare, la quale solo ove posta in essere in violazione dei limiti ad essa propri, in quanto parimenti di rango costituzionale, ovvero tale da non esaurire in sé l'esercizio della funzione o da coinvolgere beni ulteriori, ad essa esterni, risulta classificabile secondo il diritto comune e dunque anche secondo il diritto penale» (§ 16.3). Nel caso *sub iudice*, anche quando riconosce l'applicabilità della (pregressa) fattispecie della corruzione impropria, la Cassazione ci tiene a rimarcare che «rimarcarsi come la condotta punibile concerna la frazione esterna rispetto al concreto esercizio delle funzioni, le quali di per sé, prima che insindacabili, devono reputarsi imperscrutabili e, come tali, non sottoponibili ad alcun tipo di qualificazione secondo i parametri del diritto comune» (§ 18.5).

## 2. Espansione del diritto comune.

A fronte della posizione della giurisdizione (almeno, nella sua espressione suprema), vediamo un atteggiamento curiosamente lassista della legislazione: incline, questa, ad un approccio apertamente riduttivo delle possibili interferenze tra processo penale e tutela delle guarentigie parlamentari.

È noto come il codice penale di Alfredo Rocco, all'articolo 357, recasse una previsione vistosamente riduttiva della funzione parlamentare. Nell'offrire la nozione di Pubblico ufficiale, esso recitava: «Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali: 1° gli impiegati dello Stato o di un altro ente pubblico che esercitano, permanentemente o temporaneamente, una pubblica funzione, legislativa, amministrativa o giudiziaria; 2° ogni altra persona che esercita, permanentemente o temporaneamente, gratuitamente o con retribuzione, volontariamente o per obbligo, una pubblica funzione, legislativa, amministrativa o giudiziaria».

Ad una prima lettura, pareva quasi che il problema fosse quello dell'impiegato dello Stato *prestato alla politica*, eventualmente aggregandovi chi vi si dedicasse anche solo temporaneamente o volontariamente; a leggere bene, si poteva meglio speculare su quel *legislativa* che, in regime a partito unico, bandiva la politica e riduceva le Camere ad organi di mera partecipazione *tecnico-giuridica* alle linee di indirizzo dettate dall'Esecutivo. Eppure, per oltre quarant'anni, la cosiddetta Prima Repubblica si guardò bene dal modificare l'articolo 357, adeguandone forma e finalità al regime costituzionale ed all'assetto ordinamentale definito dagli articoli 67 e 68 Cost.: quindi, se la Cassazione (sempre nella citata sentenza n. 40347/18, ma facendosi forte della precedente 36769/17), si è potuta spingere ad affermazioni estensive – «pare dunque possibile ribadire che il parlamentare riveste la qualifica di pubblico ufficiale nello svolgimento sia dell'attività legislativa in senso stretto, sia delle attività parlamentari tipiche (disciplinate dai regolamenti della Camera di appartenenza o direttamente dalla legge) connesse all'attività legislativa o da essa, direttamente o indirettamente, discendenti» (§ 13.3) – ha potuto farlo sulla scorta di un visibile disinteresse del Parlamento in sede di attuazione costituzionale. Non solo: i Giudici ricordano che - in sede di novella all'articolo 357 da parte della legge n. 86/1990 - il legislatore repubblicano fece propria la definizione del codice Rocco, sostanzialmente consacrandola con una vera e propria *novazione*. La verità è ancor più

deprimente: il Comitato ristretto della Commissione giustizia della Camera dei deputati aveva proposto che l'articolo 357 iniziasse con le seguenti parole: «Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giurisdizionale o amministrativa. È pubblica la funzione amministrativa che è disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi [...]». Era un testo che recepiva un ampio dibattito in seno alla dottrina, culminato nell'importante convegno di Siracusa. Poteva quindi essere tutt'altro che peregrina una sua lettura che riferisse la nozione di pubblica funzione all'attività vincolata ed a quella *iure imperii*, anche quando posta in essere da soggetti partecipi all'attività legislativa, e solo a questa: non è infrequente, del resto, che in regime di flebile separazione di poteri il legislatore si trovi anche ad esercitare un ruolo in porzioni endoprocedimentali amministrative (per un caso di «decisione sostanziale di coinvolgere l'Assemblea [regionale siciliana] nell'esercizio di una funzione amministrativa spettante al Governo», v. sentenza n. 337/2009 della Corte costituzionale, che ha validato la possibilità della Corte dei conti di sindacare il parere espresso dalla commissione dell'ARS).

Invece, nella seduta del 23 gennaio 1990 della medesima Commissione in sede legislativa, il Presidente propose una modifica per cui il secondo comma diventò: «Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa consistente nella formazione e manifestazione della volontà della Pubblica amministrazione e dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi e certificativi». Il testo, poi effettivamente approvato, degradava l'aggiunta a *species* di un *genus* e riferiva la definizione alla sola attività amministrativa, lasciando impregiudicato che cosa fosse la pubblica funzione del legislatore; quando, con la legge n. 181/1992, si tornò sull'articolo 357, il termine «giurisdizionale» fu riportato a «giudiziaria», ma la parola «legislativa» fu ancora una volta lasciata assolutamente intatta.

Chi può dunque rimproverare i Giudici, se da questa noncuranza traggono delle conclusioni? Certo, nel 1990 non era ancora esploso il filone giudiziario della criminalità politica, ma già vi erano tutte le premesse per considerare il legislatore affetto da una singolare presbiopia. Non soltanto vi era stato un netto contrasto nella giurisprudenza delle Giunte delle immunità in ordine all'autorizzazione a procedere nei confronti di deputati che avrebbero accettato denaro per influire sulla presentazione e l'approvazione di disegni di legge (contrario il Doc. IV, n. 136-B, relatore Vassalli; favorevole il Doc. IV n. 75/A, relatore Benedetti). Nel pronunciarsi sul primo di tali casi la Cassazione (Sezione sesta

penale, 29 gennaio 1974, imp. Bergonzoni) aveva dichiarato che era «non [...] impossibile la configurabilità di un reato, punibile a titolo di corruzione impropria, a carico di coloro che abbiano dato un qualsiasi contributo causale al fatto, e ciò indipendentemente dalla perseguibilità in sede penale del pubblico ufficiale». Ancor più esplicito fu Vassalli nello spiegare il senso della sua relazione nella pubblicistica scientifica successiva: distinguere tra atti e comportamenti che precedono le attività parlamentari tipiche, perché vi sono quelli "inscindibilmente" collegati e strumentali rispetto ad esse (tanto da costituirne l'antecedente o un momento di formazione o addirittura la motivazione), ma vi sono anche quelli con un legame "soltanto ipotetico od eventuale" con un atto parlamentare, visto che la corruzione "potrebbe benissimo consumarsi – e il più delle volte così avviene - prima del compimento, e sinanco prima dell'inizio, di qualsiasi attività parlamentare"<sup>210</sup>.

Non a caso Giuliano Vassalli ricordava che in questi casi la soluzione tradizionale ("impossibilità di permettere ad altri, che non sia lo stesso Parlamento, una indagine sui motivi di un atto parlamentare tipico ed una loro condanna")<sup>211</sup> presupponeva un senso deontologico forte della funzione parlamentare, peraltro collegato al fatto che vi sono «attività per le quali anche il parlamentare è tenuto ad un dovere di fedeltà e di imparzialità: p. es. come segretario, come scrutatore, ecc.»: la stessa tensione morale, a ben vedere, che per il Giudice Carlo Mezzanotte faceva escludere l'applicazione dell'articolo 68 Cost. soltanto laddove si fuoriuscisse dalla esclusiva capacità qualificatoria del diritto parlamentare<sup>212</sup>.

Nessuna di queste sollecitazioni è stata raccolta, per cui la Corte costituzionale ha riempito, iniziando dalle Regioni, il vuoto quando ritenne inapplicabile la guarentigia dell'articolo 122, quarto comma. Per i Giudici di palazzo della Consulta, i fatti contestati in sede penale non attenevano all'esercizio della funzione consiliare tipica (nella specie, la funzione legislativa), ma erano meramente ad essa prodromici; si trattava di «comportamenti tenuti anteriormente all'avvio del procedimento legislativo e concretantesi in attività che il Giudice penale assume essere state realizzate [...] al fine di consentire la percezione di contributi illeciti da parte di alcune imprese concessionarie»<sup>213</sup> del servizio di trasporto

<sup>210</sup> G. Vassalli, *Punti interrogativi sulla estensione della irresponsabilità dei membri del Parlamento*, in G. Zangari (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Milano, Giuffrè, 1973-1974, Vol. 4, p. 4279-4310.

<sup>211</sup> *Ibidem*.

<sup>212</sup> Corte cost., sentenza n. 379 del 1996, *Considerato in diritto*, § 8, ultimo periodo.

<sup>213</sup> Corte cost., sentenza 6-20 dicembre 1994, n. 432.

pubblico locale. Questo sarebbe bastato per indicare ad una politica avveduta il *limes* intorno al quale operare, con una rigorosa precettistica interna alle Assemblee legislative: ma la sollecitazione non fu raccolta, proprio mentre si dismetteva il tradizionale scudo dell'articolo 68, secondo comma, della Costituzione.

### 3. Gli obblighi internazionali.

Il disinteresse del Parlamento si aggravò nel ventennio successivo all'abolizione dell'autorizzazione a procedere. La vicenda della legge del 1990 viene anzi replicata nel procedimento formativo della legge 28 giugno 2012, n. 110, recante ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione fra gli Stati membri del Consiglio d'Europa e gli altri Stati firmatari, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999.

La Relazione alla Convenzione (§ 21) enuncia come finalità del testo, tra l'altro, il superamento di due difficoltà registrate nel perseguire casi di corruzione transnazionale, in particolare quelle riferite a *«foreign public officials»*: la prima deriva dalla divergenza tra legislazioni nazionali in ordine alla definizione di Pubblico ufficiale; la seconda attiene agli strumenti della cooperazione internazionale, che talvolta comportano ostacoli procedurali *e qualche volta politici* che si frappongono alla celere punizione dei responsabili del reato. Il Commentario della Convenzione (§ 51) colloca queste finalità nell'ambito dello «sforzo comune, intrapreso dagli Stati parte, di assicurare il rispetto delle istituzioni democratiche, indipendentemente dal loro carattere nazionale o estero»: si tratta di un impulso costantemente perseguito, in fase di vigilanza sull'attuazione della Convenzione, dal *Group of States against Corruption* (GRECO), costituito il 5 maggio 1998 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa con la risoluzione (98)7.

Per quel che qui interessa, tre norme impattano (tra l'altro) su attività di tipo parlamentare:

l'articolo 4<sup>214</sup>, l'articolo 6<sup>215</sup> e l'articolo 10<sup>216</sup> della Convenzione.

Il predetto Commentario illustra l'articolo 4 (rinvilandovi, *in parte qua*, negli altri due casi) dichiarando che la sua finalità è di proteggere «la trasparenza, l'equità e l'imparzialità del processo decisionale delle Assemblee pubbliche nazionali ed i loro componenti da manovre corruttive». Prosegue, però, dichiarando che «ovviamente, il sostegno finanziario garantito ai partiti in ossequio alle leggi nazionali esula dallo scopo di questa norma» (cosa che, *a rigori*, si presta ad una lettura anche esageratamente lassista, se si considera che la disposizione copre sia i Corpi legislativi, sia quelli amministrativi e, secondo il commentario, persino gli organi monocratici nominati a svolgere funzioni esecutive). Si tratterebbe di persone tutte «vulnerabili alla corruzione», anche alla luce di recenti scandali «a volte combinati con l'illegale finanziamento dei partiti politici» (§ 44).

Come si vede, nella visione del suo commentatore *autentico*, la Convenzione manteneva un approccio equilibrato tra le varie esigenze dello *scambio politico*, che vietano di uniformare la ricerca del consenso e l'offerta della decisione ad un sinallagma illecito: pur senza addivenire alla tesi del "mercato politico"<sup>217</sup>, basta accettare che essa è *sostanzialmente libera nei fini* (come riconosciuto dalla stessa Cassazione) per escludere che possa ravvisarsi una doverosità foriera di scrutinio giudiziario. Ecco allora che il finanziamento ed il partito sono due termini essenziali di una dialettica fisiologica nella democrazia dei moderni: essa inizia a colorarsi di anti-giuridicità solo se, e quando, la mancata trasparenza del finanziamento diventa figura sintomatica di una ingerenza indebita nel processo decisionale pubblico.

Anche qui il legislatore nazionale aveva ampio margine per raccogliere questa interessante sollecitazione e ridisciplinare il rapporto tra corruzione e finanziamento illecito di partito. Sono note le criticità di questo rapporto, sin da quando la *legge Piccoli* fu approvata nel

---

<sup>214</sup> Bribery of members of domestic public assemblies. Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law the conduct referred to in Articles 2 and 3, when involving any person who is a member of any domestic public assembly exercising legislative or administrative powers.

<sup>215</sup> Bribery of members of foreign public assemblies. Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law the conduct referred to in Articles 2 and 3, when involving any person who is a member of any public assembly exercising legislative or administrative powers in any other State.

<sup>216</sup> Bribery of members of international parliamentary assemblies. Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law the conduct referred to in Article 4 when involving any members of parliamentary assemblies of international or supranational organisations of which the Party is a member.

<sup>217</sup> A. Downs, *Teoria economica della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1988.

1974 più per chiudere il primo scandalo dei petroli che per varare una normativa sostenibile: a dispetto del dato comparatistico anche europeo<sup>218</sup>, nessun accoglimento ricevettero le istanze, pur autorevolmente espresse dalla dottrina<sup>219</sup>, per una regolamentazione che si prefiggesse lo scopo di portare alla luce il contenuto dell'attività di *lobbying*, nella convinzione che la sua trasparenza costituisca un deterrente per le attività illecite. Le vicende giudiziarie del successivo cinquantennio avrebbero drammaticamente confermato quanto pernicioso fosse quella lacuna: il rapporto presentato alla Camera dei deputati il 23 ottobre 1996 da un Comitato di studio<sup>220</sup> evidenziò, ad esempio, che l'attività volta a perseguire interessi di privati, attraverso relazioni o influenze esercitate sugli organismi preposti alla formazione della legislazione, benché pienamente lecite, rechi comunque il rischio di un possibile conflitto fra l'interesse di parte e quello generale.

L'attività di *lobbying* è infatti di grande complessità perché essa può sì celare una vera e propria forma di corruzione, ma anche solo un occulto condizionamento del parlamentare (che può essere indotto a sostenere un provvedimento non per libero convincimento, ma, ad esempio, per il timore di scontentare fasce consistenti del suo elettorato). Ciò nonostante, “ignorare l'esistenza del fenomeno rischia di essere estremamente dannoso e controproducente. In democrazia, lo scambio tra elettori ed eletti, quando riguarda interessi leciti, è in qualche misura connaturale alla funzione stessa di rappresentanza. L'attività di *lobbying* si manifesta in tutte le società politiche che governano realtà complesse, caratterizzate da interessi frammentati, ma, non per questo, immeritevoli di tutela. Sapere quando un provvedimento, legislativo o amministrativo che sia, non riguarda gli interessi generali ma attiene, piuttosto, a fini particolari è di estremo interesse per il controllo sulle attività degli eletti e, più in generale della Pubblica amministrazione”<sup>221</sup>.

<sup>218</sup> R. Borrello, *La Francia ed i rapporti tra politica e denaro: à la recherche de la vertu perdue*, in *Nomos*, n. 1/1999, pp. 43-58; G. Caravale, *Finanziamento della politica e corruzione in Gran Bretagna*, in *Nomos*, n. 1/1999, pp. 59-75; A. De Petris, *Finanziamento della politica e corruzione: il caso tedesco*, in *Nomos*, n. 1/1999, pp. 89-118; G. Lavagna, *Finanziamento della politica e corruzione nella Repubblica di Irlanda*, in *Nomos*, n. 1/1999, pp. 131-137; M. Martin, *Finanziamento della politica e corruzione: il caso tedesco. Relazione al convegno organizzato dal Dipartimento di Teoria dello Stato dell'Università di Roma "La Sapienza" sul tema: "Finanziamento della politica e corruzione"*, Roma, dicembre 1998, in *Quad. cost.*, n. 2/1999, pp. 257-272.

<sup>219</sup> M. Volpi, *La democrazia corrotta*, in *Dem. dir.*, n. 1/1980, pp. 105-115.

<sup>220</sup> Era formato dai professori Cassese, Arcidiacono e Pizzorno, con il compito di svolgere un'analisi sul fenomeno della corruzione e di indicare orientamenti per l'intervento legislativo, tenendo conto delle caratteristiche del sistema delle imprese, nonché delle principali esperienze straniere in materia.

<sup>221</sup> Camera dei deputati, XIII legislatura, *Relazione della Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recante misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione sulle proposte di legge nn. 244 - 403 - 780 - 1417 - 1628 - 2327 - 2576 - 2586 - 2610-A*.

A fronte di questioni di tale portata, le normative procedurali sulla trasparenza delle dichiarazioni patrimoniali dei partiti restavano estremamente inadeguate. Di conseguenza, sull'articolo 7 della legge n. 195 del 1974 la casistica della Cassazione penale si è sbizzarrita, tra contributi erogati in favore dei gruppi consiliari (con somme destinate a finanziare attività di esclusivo interesse dei partiti di riferimento), finanziamenti o contributi societari erogati per interposta persona, contributi indiretti (come il pagamento della pubblicazione di un libro), erogazioni di società commerciali con sede all'estero ma controllate da società italiane, *ius novorum* in riferimento alla delibera societaria ed all'iscrizione in bilancio, concorso formale tra corruzione e finanziamento illecito dei partiti, possibile depenalizzazione di cui alla legge n. 689 del 1981, ecc.

Ma non c'è solo il finanziamento, ovviamente. Il Legislatore avrebbe potuto cogliere l'apertura silenziosamente offerta dalla Corte costituzionale nel considerare, ai fini del nesso funzionale *ex* articolo 68, primo comma, Cost., anche gli atti parlamentari atipici, o addirittura innominati<sup>222</sup>: in tal modo si potrebbe arrivare a riconoscere il criterio del maggiore o minore tasso di *politicalità* del comportamento, che – in un mondo migliore, privo dell'abuso di prerogativa sin qui registratosi – ricadrebbe in una valutazione quanto meno di scorrettezza deontologica. Su nulla di tutto questo, il legislatore nazionale ha ritenuto di fare chiarezza, lasciando all'interprete la scelta di questioni ad amplissima ricaduta; anche stavolta – in sede di ratifica della Convenzione, con la legge del 2012 – l'occasione è stata perduta, lasciando la materia totalmente alla mercé dell'elaborazione pretoria della giurisprudenza. Questa è stata addirittura ricavabile dall'apporto significativo delle riserve apposte dall'Italia.

Restava da definire quale fosse l'ambito di adempimento residuo, per dare attuazione alla Convenzione in via di ratifica. Orbene, il Governo italiano si è valso della possibilità di apporre riserve (depositate il 13 giugno 2013, all'atto della ratifica, ed attualmente rinnovate fino al 1° ottobre 2019) sull'articolo 4, *fotografando* soltanto l'assenza di una norma incriminatrice della corruzione di un componente di assemblea parlamentare di un'organizzazione internazionale cui l'Italia partecipasse. La riserva riconosce *a contrario* che l'articolo 4 è adempiuto per il parlamentare nazionale: all'atto della ratifica, il Governo asseverava che il parlamentare nazionale era già coperto dalla previsione incriminatrice

---

<sup>222</sup> V. Corte cost., *ex plurimis* sentenze n. 81 del 2011, n. 420 e n. 410 del 2008, n. 152 del 2007, n. 258 del 2006.

della corruzione.

Anzi, nella successiva riserva sul traffico di influenze, l'Italia si riservava di non incriminare l'esercizio di *influenza inappropriata* nei confronti del processo decisionale cui partecipassero i soggetti di cui agli articoli 5, 6, 9, 10 ed 11 della Convenzione, ma non quelli di cui all'articolo 4: come a dire che già nel 2013 era sanzionato, dalla legge nazionale, il traffico di influenze esercitato nei confronti del parlamentare nazionale, e non invece nei confronti del parlamentare estero o del membro di assemblea parlamentare internazionale. Anche qui, l'interferenza con l'attività tipica del parlamentare di condotte come il *lobbying* avrebbe potuto richiedere maggiore riflessione: l'attività remunerata diretta a *influenzare* il Pubblico ufficiale, magari attraverso il semplice arricchimento informativo del patrimonio conoscitivo del soggetto pubblico (soprattutto quando costui non è un *tecnico* ma un politico), risente di distinzioni e sfumature che non possono tutti rientrare nella configurazione dell'illecito penale *di diritto comune*.

La conseguenza della mancata apposizione della riserva è emersa quando il caso Volonté è giunto sotto scrutinio giurisdizionale con la sentenza della sesta sezione penale della Cassazione n. 38768/17: in riferimento ad un componente di delegazione nazionale italiana all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (PACE), la Cassazione ha fatto perno sulla natura duale ed interrelata della figura del rappresentante e del parlamentare nazionale italiano, per *trascinare* nell'ambito dell'illecito previsto per la seconda figura il fatto contestato, che sarebbe rimasto *scoperto* se riferito soltanto alla prima.

Fermo restando che per il parlamentare europeo la corruzione era già prevista come reato dall'articolo 322-*bis* del codice penale, introdotto dalla legge n. 300 del 2000, fino all'approvazione delle "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici" (Atto Camera n. 1189-B) la lacuna atteneva al componente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa<sup>223</sup>. Con l'entrata in vigore dell'articolo 1, comma 1, lettera o), numero 5-*quater* della legge 9 gennaio 2019, n. 3 le citate previsioni incriminatrici atterranno anche «ai membri delle Assemblee parlamentari internazionali o di un'organizzazione internazionale o sovranazionale e dei giudici e funzionari delle corti

---

<sup>223</sup> "Ma immagino valga anche per le Assemblee parlamentari dell'OCSE e di altri organismi parlamentari", ha dichiarato il Senatore Buccarella: Senato della Repubblica, legislatura 18<sup>a</sup> - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 071 del 12/12/2018.

internazionali». Pertanto, l'articolo 8 prevede che il Governo italiano non rinnovi alla scadenza (1° ottobre 2019) le riserve che l'Italia, in relazione a ciò, ha apposto alla Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata dal nostro Paese con la legge n. 110 del 2012: anche qui la formulazione della norma è assertiva, perché *salva* le condotte di corruzione, attiva e passiva, dei membri delle Assemblee pubbliche straniere, «fatta eccezione per quelle dei Paesi membri della UE e delle assemblee parlamentari internazionali». Del parlamentare nazionale si tace, confermandosi oramai definitivamente ciò che la Cassazione n. 38768/17 ha detto in modo cogente: la corruzione del parlamentare, ai sensi del nuovo testo dell'articolo 318 c.p., scatta quando si versa in un caso di «sfruttamento a fini privati dell'altissimo ufficio pubblico ricoperto» (§ 7.7).

Per addivenire alla natura *indebita* dell'utilità data o promessa, la Cassazione ha valutato che «se lo svolgimento dell'attività politica si caratterizza, anche istituzionalmente, per una costante, ed anche doverosa, attività di 'compromesso' e di composizione di interessi di 'parte', in tale ambito non può ritenersi rientrare la ricezione di utilità, anche estremamente rilevanti, come ad esempio cospicue somme di denaro, a titolo meramente personale». Ma l'indagine su tale ultimo profilo appare singolarmente lacunosa, soprattutto se per il dato dei doveri di correttezza, onestà e fedeltà il Magistrato penale (nazionale) ha dovuto comunque far riferimento alla «Risoluzione n. 1903 adottata dall'Assemblea del Consiglio d'Europa, che, in particolare, ai punti 5.5, 11 e 12, impone di non utilizzare il proprio ufficio per il proprio o altrui guadagno privato e di non accettare o richiedere compensi destinati ad incidere sulla propria condotta di membro dell'Assemblea parlamentare».

Se le condotte – che, in cambio della remunerazione illecita, sarebbero state poste in essere – consistevano in sostegno alle posizioni politiche dell'Azerbaijan, «orientando le votazioni del proprio gruppo parlamentare in senso contrario all'approvazione del cd. Rapporto Straesser, avente ad oggetto le condizioni dei prigionieri politici in Azerbaijan, posto in votazione il 23 gennaio 2013» – forse una considerazione specifica (magari più grave, ma specifica) delle condizioni di democrazia interna del Gruppo, di riparto di funzioni in base alla competenza, di salvaguardia delle determinazioni del partito dai *raiders*, sarebbe potuta più utilmente venire dall'interno dell'organo parlamentare. Quando questo pone dei vincoli etico-politici e questi vengono *giustiziati* direttamente dal Magistrato penale, si registra una singolare abdicazione della stessa natura di *soft law* delle normative

deontologiche, che nel processo conclusosi con la sentenza n. 40247 citata addirittura è stato consacrato con la costituzione di parte civile del Senato della Repubblica e con un minimo riferimento alla disciplina regolamentare, visto che si è dovuto più genericamente far riferimento all'articolo 54 della Costituzione dove, al secondo comma, prevede, tra l'altro, che «i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore».

Certo, è stato un grande progresso che la Cassazione abbia tralasciato la tesi (sostenuta in indagini preliminari, nel giudizio che ha portato alla sentenza n. 40347/18) secondo cui il divieto di mandato imperativo entra negli elementi che qualificano di anti giuridicità la fattispecie: troppo eccentrica, quella lettura dell'articolo 67 Cost., rispetto alle cautele con cui sin dalla fase genetica della Carta i Costituenti guardavano al rapporto tra eletto, gruppo parlamentare e partito<sup>224</sup>. Ma, avendo a disposizione la giurisprudenza accumulatasi dopo la novella del 2012, alla Cassazione è bastato ricordare che dopo la riformulazione dell'art. 318 cod. pen., la nuova fattispecie «ha sostituito alla precedente causale del compiendo o compiuto atto dell'ufficio, oggetto di 'retribuzione', il più generico collegamento, della 'dazione o promessa di utilità' ricevuta o accettata, all'esercizio [...] delle funzioni o dei poteri del Pubblico ufficiale o dell'Incaricato di pubblico servizio [...], così configurando, per i fenomeni corruttivi non riconducibili all'area dell'art. 319 c.p., una fattispecie di onnicomprensiva 'monetizzazione' del *munus* pubblico, sganciata in sé da una logica di formale sinallagma [...]»<sup>225</sup>.

Se l'asservimento della funzione si ricava anche da elementi dalla tipicità più sfumata<sup>226</sup>, a chi compete prevenire l'insorgere del reato? I primi ad essere investiti sono gli stessi organi nei quali la funzione politico-parlamentare si svolge: essi sono i più titolati a *riconoscere* criticità procedurali, difetti informativi, carenze di trasparenza sintomatiche di situazioni di conflitto di interessi. È ad essi che, da oramai decenni, si rivolgono le democrazie più avanzate, che alla *giustizia dei pari* hanno fatto subentrare l'attenzione ai profili deontologici dell'attività politica.

<sup>224</sup> C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti politici*, 1949, ristampato in *Nomos*, n. 2/2015.

<sup>225</sup> Corte Cass., VI Sez. penale, sentenza n. 19189 del 11/01/2013, imp. Abbruzzese.

<sup>226</sup> Corte Cass., VI Sez. penale, sentenza n. 40237 del 07/07/2016, imp. Giangreco, secondo la quale, nel nuovo art. 318 cod. pen. «viene meno ogni riferimento all'atto d'ufficio ed alla sua compravendita e, per l'effetto, anche al rapporto temporale tra lo stesso e la sua retribuzione. Il nucleo centrale della disposizione diviene l'esercizio della funzione pubblica, svincolato da ogni connotazione ulteriore e per il quale vige il divieto assoluto di qualsivoglia retribuzione da parte del privato».

#### 4. Gli standard deontologici.

Consapevoli del valore della trasparenza come modalità di prevenzione della corruzione<sup>227</sup>, a Parigi ed a Londra hanno puntato decisamente sul meccanismo della *sanzione reputazionale* come corredo della scoperta della violazione degli *standard* etico-deontologici di condotta del parlamentare. L'istituzione di Autorità esterne al Parlamento è diventata la strada con cui quegli ordinamenti hanno cercato di prevenire la supplenza giudiziaria: sia il *Commissioner* inglese che il *Déontologue* francese (per alcuni anni, a partire dal 2011, nominato dal *Bureau de l'Assemblée nationale*) riferiscono ad organi interni dei rispettivi Parlamenti, ai quali compete la valutazione in ordine all'irrogazione di eventuali sanzioni, né più né meno di quelle che continuano ad essere di competenza esclusiva della Presidenza per le più classiche infrazioni comportamentali durante la seduta.

Intendiamoci: il mancato funzionamento di tale livello ha fatto scattare anche in Gran Bretagna l'assunzione di competenza della Giurisdizione. La Corte suprema, nel caso Chaytor, ha affermato che le Corti non sono vincolate da quel che – in tema di immunità – viene affermato dalle Commissioni parlamentari, dallo *Speaker* o dalla stessa Camera dei comuni, perché il potere di giudicare su ciò che possa essere considerato coperto da garanzia spetta, in ultima istanza, alle corti stesse. Nella fattispecie dello scandalo dei rimborsi-spese a Westminster, quindi, ci si è spinti addirittura oltre il traguardo degli ordinamenti ispanico o tedesco: non soltanto la qualificazione di «*proceeding in Parliament*» è il frutto di una ricognizione in ultima istanza operata dal Giudice; in più, l'assenza di un *Giudice dei conflitti* ha fatto sì che, nella divergenza tra la valutazione della

---

<sup>227</sup> Invero evidenziata anche da noi: il citato A.C. nn. 244 - 403 - 780 - 1417 - 1628 - 2327 - 2576 - 2586 - 2610-A ricordava che «l'attività di *lobbying* caratterizza anche tutte le società politiche dei paesi industrializzati, per la consistenza degli vantaggi in gioco e per la presenza di interessi che travalicano i confini di un solo paese e intersecano trasversalmente molteplici realtà statali. Conoscere la natura di questi interessi, le poste che sono in giuoco, i soggetti che li rappresentano, ancor più se si tratta di interessi non nazionali, può allora costituire l'antidoto rispetto all'adozione di provvedimenti di cui restano ignorate o oscure ai più le concrete finalità. Tanto più se si tiene conto che l'attività di *lobbying* può anche avvenire in modo subdolo, ad esempio attraverso saggi e o articoli pubblicati su autorevoli mezzi di stampa o con informazioni tendenziose, diffuse con i mezzi delle comunicazioni di massa. Non a caso il maggiore fra i paesi industrializzati, gli USA, ha ritenuto di dover disciplinare per legge l'attività di *lobbying* già da mezzo secolo».

Camera e delle Corti, fossero queste ultime (nel caso concreto, la Corte di ultima istanza), a prevalere<sup>228</sup>.

Pur trattandosi di un esito pienamente giurisdizionale, anche qui è rimarchevole notare come lo strumento della ricognizione della portata della consuetudine abbia consentito un esito condiviso: decisiva, in giudizio, è stata non solo l'acquiescenza della Camera dei comuni (che ha lasciato soli, in giudizio, i parlamentari ricorrenti), ma anche l'approvazione del *Committee for Privileges* alla lettera che il 4 marzo 2010 il *Clerk of the Parliament* scrisse alla difesa di uno degli inquisiti, dichiarando che «la decisione di che cosa costituisca un *'proceeding in Parliament'* [...] in ultima istanza è questione della Corte, non della Camera».

In altri termini, più che sistemi alternativi i due ordinamenti paiono relazionarsi, nel diritto comparato, secondo cerchi concentrici: il micro-ordinamento parlamentare cede al diritto processuale comune soprattutto quando non appare in grado di lavare *i panni sporchi in casa*. Anche da noi, la presa d'atto della riconducibilità del parlamentare al Pubblico ufficiale *ex* articolo 357 c.p. può dirsi, oramai, *ius receptum*. Non lo sono, invece, le conseguenze della precettistica deontologica interna alle Camere, perché quello che è il lavoro prevalente degli *Standard Committees* anglosassoni è ancora da noi assai scadente. Da un lato, solo con un atto della Giunta per il regolamento la Camera dei deputati ha approvato, nella seduta del 12 aprile 2016, il codice di condotta dei deputati. In tale codice è previsto che l'Ufficio di Presidenza costituisca, all'inizio di ogni legislatura, un Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, composto da quattro membri dell'Ufficio di Presidenza e da sei Deputati designati dal Presidente della Camera tenendo conto della loro esperienza e, per quanto possibile, della esigenza di rappresentatività ed equilibrio politico, in modo da garantire comunque la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni; e che il Comitato sia presieduto da un membro designato dal Presidente della Camera. La fragilità della fonte normativa prescelta si riverbera sull'efficacia delle funzioni attribuite al Comitato: sono infatti fatte salve le competenze della Giunta delle elezioni, le quali a loro volta attengono sia alle incompatibilità che possono influire sulla verifica dei poteri, sia alla mera tenuta delle dichiarazioni anagrafiche di cui alla legge n. 441 del 1982. Quindi giudice dell'opzione e della decadenza resta un altro organo, mentre il ramo della

---

<sup>228</sup> Corte suprema del Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord, sentenza 10 novembre 1° dicembre 2010, *R v Chaytor and others*, [Michaelmas Term, 2010] UKSC 52.

trasparenza anagrafica va sempre più a insterilirsi: dopo la decisione di sottoporre volontariamente la dichiarazione alla pubblicazione sulla pagina internet del parlamentare, *a contrario* perde senso anche la flebile sanzione prevista per l'inadempiente, cioè l'annuncio presidenziale in aula del nome del renitente.

Del resto, la stessa procedura del comitato consultivo per individuare i conflitti di interessi – su richiesta del deputato interessato, ovvero «su richiesta del Presidente della Camera [...] anche ai fini della eventuale sottoposizione agli organi competenti» – riproduce i medesimi difetti dell'accertamento delle altre due, precedenti procedure: il Comitato consultivo svolge al riguardo gli accertamenti istruttori necessari, convocando eventualmente il Deputato interessato, e può, previa autorizzazione del Presidente, chiedere il parere di esperti. Dalla stampa<sup>229</sup> abbiamo appreso che il difetto di primarietà della fonte rischia di indebolire il controllo, proprio come lo fu per la vigilanza sul corretto e fedele adempimento degli obblighi di cui alla legge n. 441 del 1982. La situazione cambierebbe sostanzialmente se l'organo si avvalesse, sulla base di intese con il Ministro dell'economia e delle finanze, del Corpo della Guardia di finanza, che esegue gli accertamenti richiesti, necessari ai fini delle verifiche, agendo con i poteri ad esso attribuiti ai fini degli accertamenti relativi all'imposta sul valore aggiunto e alle imposte sui redditi. Ciò anche alla luce del fatto che di tali strumenti, invece, si avvalgono altre autorità indipendenti, che vanno affacciandosi nel campo che una volta era dominio riservato del Parlamento<sup>230</sup>.

Una maggiore attenzione al rango della fonte è stato dimostrato dall'Assemblea del Senato il 20 dicembre 2017, nell'introdurre l'articolo 12, comma 2-*bis* del regolamento<sup>231</sup>. Il testo prevede che il Consiglio di Presidenza adotta il Codice di condotta dei Senatori, che

<sup>229</sup> I. Proietti, *Duecento deputati nel mirino per conflitto di interessi*, in *Il Fatto quotidiano*, 3 gennaio 2019.

<sup>230</sup> L'Autorità nazionale anticorruzione, nella *Relazione finale sulla revisione della disciplina vigente in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico (d.lgs. n. 39 del 2013)* presentata dalla sua Commissione di studio per la revisione della disciplina vigente in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (luglio 2015), ha ad esempio lamentato che “il regime di distanza tra politica ed amministrazione istituito dal decreto 39 (del 2013), in ragione della deroga disposta nell'art.6, vale solo per i rami bassi del sistema politico-amministrativo, e non per quelli alti (Parlamento, Governo, Stato, Enti nazionali, etc.) nei quali esso sarebbe egualmente, se non ancor più necessario” (p. 11). Se la soluzione proposta è stata per il momento solo quella di “unificare le competenze di vigilanza e sanzione in capo all'ANAC (oggi le incompatibilità e inconferibilità della legge Frattini, con riferimento ai titolari delle cariche di governo, sono affidate all'Autorità antitrust)”, è di tutta evidenza che in prospettiva la materia interseca le competenze delle Giunte delle elezioni delle due Camere, almeno per la parte in cui la legge n. 60 del 1953 attribuisce ad esse la cognizione delle incompatibilità parlamentari.

<sup>231</sup> Nella "Riforma organica del Regolamento del Senato", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* n.15 del 19 gennaio 2018.

stabilisce principi e norme di condotta ai quali i Senatori devono attenersi nell'esercizio del mandato parlamentare. In tale ambito potrebbero essere sicuramente considerate prescrizioni contro il conflitto di interessi, prevedendo che il senatore non possa partecipare all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o omettere un atto dovuto, quando l'atto o l'omissione abbiano un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del senatore, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società comunque da essi controllate, secondo quanto previsto dall'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con danno per l'interesse pubblico. Ma la disciplina gravante sui titolari di incarichi politici, di carattere elettivo, di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, potrebbe ugualmente esservi ricompresa<sup>232</sup>. Infine, il testo potrebbe includere anche le modalità con le quali i senatori si relazionano con la rappresentanza di interessi, intesa come attività concorrente alla formazione delle decisioni pubbliche nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni e con l'obbligo di lealtà nei loro confronti, attenendosi alla disciplina di cui ai commi da 2 a 16. Un codice che si conformasse ai principi di pubblicità, di partecipazione democratica, di trasparenza e di conoscibilità dei processi decisionali supererebbe le fragilità con cui la disciplina delle *lobbies* all'altro ramo della Camera è apparsa sostanzialmente frustrata, in sede applicativa: ma, soprattutto, uno *Standard Committee* o un *deontologue* non bastano, all'opinione pubblica, per legittimare una "giustizia parallela e preventiva" rispetto a quella penale. Occorre anche un rinvio che, come per l'articolo 6 del *Code de déontologie des Députés* francese, renda applicabile alle infrazioni un sostanziale meccanismo disciplinare interno alle Camere, che spieghi un reale effetto deterrente.

Il ruolo decisivo dell'autodisciplina interna alle Camere era la soluzione che, trent'anni dopo le sue prime elaborazioni, Giuliano Vassalli, oramai presidente emerito della Corte costituzionale, prefigurò leggendo integralmente alla seguente citazione del professor Carlo Cereti: "Il rimedio contro eventuali abusi è da ricercare *non nell'abolizione della prerogativa ma nella elevatezza del costume politico o nella sanzione dell'opinione pubblica o, eventualmente, in norme stabilite nel regolamento di ogni Camera, che*

---

<sup>232</sup> Anche in questo caso la produzione legislativa, volta a prevenire pericolosi tentativi di ingerenza di organi non giurisdizionali esterni, si è arenata prima dell'approvazione definitiva: v. XVII legislatura, *Disposizioni in materia di conflitti di interessi* (C. 275 Bressa, C. 1059 Fraccaro, C. 1832 Civati, C. 1969 Tinagli, C. 2339 Dadone, C. 2634 Rizzetto, C. 2652 Scotto, C. 3426 Rubinato).

*consentano all'Ufficio di Presidenza di impedire gli abusi medesimi*". Giuliano Vassalli concludeva il suo intervento proprio indicando questa linea di indirizzo: "dobbiamo trovare un complesso di correttivi, un complesso di autodisciplina di ciascuno, un complesso di rispetto degli altrui diritti ma, nello stesso tempo, anche delle prerogative funzionali dei membri del Parlamento, per arrivare a quella composizione, che certamente tutti auspichiamo, di quelle difficoltà che Leopoldo Elia ha così bene denunciato al termine della sua relazione"<sup>233</sup>.

**Abstract:** Mentre il legislatore oscilla tra gli estremi dell'autodifesa acritica e della resa incondizionata, la Magistratura sta elaborando raffinate categorie giuridiche per cogliere le specificità dell'attività politica. Sarebbe utile che ad esse facesse riferimento la precettistica deontologica, con cui le Camere possono disciplinare il rapporto tra economia, legislazione, gruppi di interesse e trasparenza decisionale.

**Abstract:** While the legislator swings between the extremes of uncritical self-defense and unconditional surrender, the Judiciary refines legal categories to grasp the peculiarity of politics in elective assemblies. Drafting the parliamentary deontologic codes, under these principles, would be useful to clarify the relationship between economy, legislation, interest groups and decision-making transparency.

**Parole chiave:** Parlamento – Deontologia – Corruzione.

**Key words:** Parliament – Ethics – Corruption.

---

<sup>233</sup> Convegno «*Le immunità parlamentari nei primi anni 2000: comunicazione politica e reputazione nella società globalizzata*», svoltosi nella biblioteca della Camera dei deputati il 1° dicembre 2005, Roma: Camera dei deputati, 2006.