

1^ Relazione annuale
del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati
composto dai deputati Adornato, Centemero, Di Salvo, Fraccaro,
Giampaolo Galli, Giancarlo Giorgetti, Grillo, Melilla, Pes e Pisicchio
(Presidente).

(trasmessa alla Presidenza della Camera il 22 giugno 2017)

A distanza di un anno dalla istituzione del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati (il 18 maggio 2016), previsto dal Codice di condotta (approvato il 12 aprile 2016), occorre tracciare – secondo quanto previsto dal paragrafo VI, ultimo comma, del Codice - il primo bilancio annuale dell'attività dell'organo e, più in generale, dell'applicazione del Codice stesso, da rendere disponibile, secondo quanto previsto dalla disposizione sopra richiamata, sul sito *internet* della Camera.

Anzitutto va richiamata brevemente la finalità e lo spirito che, nella primavera del 2016, hanno portato alla nuova regolamentazione approvata dalla Giunta per il Regolamento, in un campo certamente di grande interesse ed importanza nella vita dei Parlamenti. Si è trattato, infatti, del primo esempio in Italia di codice deontologico di ambito parlamentare di cui la Camera ha voluto per prima dotarsi, sull'esempio di altri Parlamenti di importanti Paesi europei (ad es. la Francia) e nel quadro delle iniziative promosse dal Consiglio d'Europa e dallo specifico organismo istituito al suo interno (GRECO) per elevare gli standard etici degli Stati.

Certamente è anche importante ricordare che nella predisposizione di questo testo la Giunta è partita da un quadro normativo italiano non sguarnito di previsioni, di strumenti ed istituti finalizzati a garantire trasparenza delle posizioni e correttezza dei comportamenti dei deputati: infatti il Codice si è anzitutto proposto di aggregare in forma organica le diverse previsioni disseminate in una

molteplicità di atti – e nell’ambito di procedimenti diversi – per conferirvi una ulteriore finalità unitaria.

Se quindi il punto di partenza è stata la ricognizione dell’esistente nell’ordinamento italiano, non ci si è fermati, tuttavia, a questa dimensione compilativa, ma, nei limiti consentiti dal tipo di fonte prescelta, sono state aggiunte importanti novità, una delle quali costituita propria dall’istituzione di uno specifico organo parlamentare preposto all’attuazione delle disposizioni del Codice.

In questa prima fase di attività il Comitato ha cercato dunque di operare con equilibrio nella consapevolezza della novità, rilevanza e delicatezza dei temi e degli aspetti coinvolti, anche considerando che la prima applicazione del Codice è avvenuta, per così dire, a treno in corsa, e cioè a legislatura avviata già da tre anni, laddove alcune disposizioni (ad es. quelle mutate dal Regolamento della Giunta delle elezioni) trovano la loro applicazione fisiologica all’inizio di ciascuna legislatura. La ricerca di misura ed equilibrio è stata anche dovuta alla consapevolezza, da parte del Comitato, della delicatezza e della novità rappresentate dall’introduzione di un codice di condotta dei deputati e da un approccio volto a favorire il più possibile l’adempimento spontaneo degli obblighi di trasparenza e di comunicazione contenuti in esso, inducendo – con la dovuta gradualità – una sorta di nuova cultura della trasparenza nei deputati.

Preliminarmente va ricordata una precisazione della Presidenza della Camera in ordine alla preoccupazione, espressa da alcuni deputati del Movimento 5 Stelle (con una lettera del 15 marzo 2017, indirizzata alla Presidenza della Camera e per conoscenza al Presidente della Giunta delle elezioni e al Presidente del Comitato consultivo), circa possibili sovrapposizioni di competenze fra il Comitato consultivo sulla condotta dei deputati e la Giunta delle elezioni. Si tratta di una preoccupazione definitivamente fugata dalla lettera di risposta della Presidente della Camera del 24 marzo 2017, con la quale la Presidente ha avuto modo di ricordare come la questione del rapporto fra competenze della Giunta delle elezioni

e competenze attribuite al Comitato consultivo sia stata oggetto di specifico approfondimento in Giunta per il Regolamento. In particolare, nelle sedute del 23 marzo e del 12 aprile 2016, la Giunta – attraverso una riformulazione del secondo comma del paragrafo VI del testo da parte del relatore e con l’approvazione dell’emendamento Giorgis VI. 4 – ha inteso dissipare qualunque dubbio in ordine alla piena salvaguardia delle competenze attualmente assegnate dall’ordinamento alla Giunta delle elezioni, ossia – specificatamente – la verifica delle cause di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dei deputati previste dalla legge. Obiettivo delle previsioni del Codice e delle conseguenti attività del Comitato con riferimento agli obblighi di dichiarazione ivi previsti è invece quello di assicurare la massima trasparenza delle posizioni personali dei deputati.

Peraltro – precisa la Presidente della Camera - il Codice di condotta è stato adottato dalla Giunta per il Regolamento in via sperimentale, senza cioè pervenire ad una modifica diretta del Regolamento: ciò proprio per consentire che ad una riforma del Regolamento su questa delicata materia si giunga dopo un periodo di sperimentazione e tenendo conto di ogni profilo applicativo che la nuova disciplina dovesse porre. Tale scelta metodologica presuppone dunque, all’esito della fase sperimentale, una riflessione sull’applicazione del Codice e sulle eventuali difficoltà che dovessero emergere e, in tale ambito, potrà essere valutata ogni proposta mirata a modificare o a meglio precisarne le norme.

Venendo all’attività svolta, il Comitato ha tenuto, nel suo primo anno di attività, tre riunioni: il 28 giugno 2016, il 16 marzo e il 17 maggio 2017, mentre in altre occasioni vi è stata una consultazione informale del Presidente con i membri dell’organo al fine di risolvere questioni di carattere prevalentemente applicativo.

Nel corso di questo primo anno di funzionamento il Comitato ha dunque orientato la sua attività – della quale è sempre stata tenuta informata la Presidente della Camera - su tre obiettivi.

Anzitutto è stata predisposta, nell'ambito del sito della Camera, la pagina *internet* del Comitato, necessaria per la pubblicazione di informazioni e documenti prodotti dall'organo, secondo le previsioni del Codice. È stata inoltre decisa la pubblicazione del Codice di condotta anche in formato cartaceo, al fine di favorirne la diffusione e la conoscibilità.

Il Comitato ha proceduto, inoltre, in relazione all'attuazione degli obblighi di cui al primo comma del paragrafo III del Codice, a norma del quale, entro trenta giorni dalla prima seduta della Camera, ovvero dalla data di proclamazione e comunque ogni volta che sia richiesto dalla Giunta delle elezioni, per i procedimenti di sua competenza, ovvero dal Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, per i profili concernenti l'applicazione del Codice, ciascun deputato dichiara al Presidente della Camera le cariche e gli uffici di ogni genere che ricopriva alla data della presentazione della candidatura e quelle che ricopre in enti pubblici o privati, anche di carattere internazionale, nonché le funzioni e le attività imprenditoriali o professionali comunque svolte, o di lavoro autonomo o di impiego o di lavoro privato.

La norma in questione è mutuata, in parte, proprio dal Regolamento della Giunta delle elezioni laddove prevede che i deputati dichiarino le cariche e gli uffici di ogni genere ricoperti alla data della presentazione della candidatura e quelle che ricopre in enti pubblici o privati, anche di carattere internazionale, nonché le funzioni e le attività imprenditoriali o professionali comunque svolte. Oggetto della dichiarazione sono dunque anzitutto le stesse cariche, funzioni, attività imprenditoriali e professionali che i deputati devono dichiarare all'inizio del mandato (e anche successivamente, per quelle sopravvenute) ai fini della verifica delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità da parte della Giunta delle elezioni.

Ma a queste previsioni, già contenute nel Regolamento della Giunta, il Codice ha aggiunto una ulteriore e nuova previsione relativa all'obbligo di dichiarare ogni altro genere di attività professionale o di lavoro autonomo o di

impiego o di lavoro privato svolti, a prescindere da qualunque profilo di interesse per la Giunta delle elezioni.

Atteso dunque che tale norma troverà la sua ordinaria e fisiologica applicazione ad inizio di legislatura quando i deputati renderanno le dichiarazioni richieste, oltre che ai fini dei procedimenti di competenza della Giunta delle elezioni, anche per l'applicazione del Codice di condotta, in questa fase era necessario comunque dar corso ad una loro prima applicazione al fine di assicurare, una volta entrato in vigore il Codice, la massima trasparenza delle posizioni personali e patrimoniali dei deputati, in vista della successiva loro pubblicazione sul sito *internet* della Camera dei deputati, secondo quanto previsto dal Codice stesso (par. V).

Il Comitato ha quindi convenuto di richiedere, a mezzo del suo Presidente (con lettera del 3 agosto 2016), a tutti i deputati di procedere alle suddette dichiarazioni. Al fine di armonizzare questo adempimento anche con le precedenti dichiarazioni destinate ai procedimenti della Giunta delle elezioni è stato previsto, nell'apposito modulo inviato ai deputati, che, ove non vi fossero state integrazioni o variazioni da apportare alle dichiarazioni rese all'inizio della legislatura o successivamente, i deputati potevano limitarsi a confermare queste e a chiedere al Comitato di acquisirle dai competenti ai fini della pubblicazione sul sito *Internet*.

Effettivamente numerosi deputati hanno rinviato alle dichiarazioni rese all'inizio della legislatura ai sensi dell'art. 15 del Regolamento della Giunta delle elezioni, sicché il Comitato ha richiesto la trasmissione della copia delle suddette dichiarazioni al Presidente della Giunta delle elezioni, Giuseppe D'Ambrosio.

Decorso un certo lasso di tempo dall'invio di una prima lettera senza che l'adempimento risultasse assolto da parte di un numero piuttosto elevato di deputati, il Comitato ha risollecitato i deputati che non vi avessero proceduto, con una ulteriore lettera del 1° febbraio 2017.

Successivamente il Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, nella riunione del 16 marzo 2017, ha convenuto di inviare una nuova lettera ai deputati

che non avevano ancora osservato l'obbligo, per sollecitare la presentazione della suddetta dichiarazione entro il mese di aprile, con l'avvertenza esplicita che, alla scadenza del nuovo termine, il Comitato sarebbe stato convocato per valutare, con riferimento ai deputati inadempienti, l'applicazione del paragrafo VII del Codice, secondo il quale "Della mancata osservanza delle disposizioni del Codice di condotta, come accertata dal Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, è dato annuncio all'Assemblea ed è assicurata la pubblicità sul sito *internet* della Camera dei deputati."

Nella riunione del 17 maggio 2017, il Comitato ha convenuto di avviare la pubblicazione sul sito *internet* della Camera delle dichiarazioni pervenute: l'attività di alimentazione del sito è stata dunque subito avviata e le dichiarazioni sono state pubblicate – a partire dal 23 maggio 2017 - sulle pagine individuali dei deputati, analogamente a quanto avviene per le dichiarazioni patrimoniali, da tempo pubbliche.

Il Comitato ha inoltre convenuto di procedere ad un ultimo sollecito, da inviare ai Presidenti dei Gruppi di appartenenza dei deputati non ancora adempienti, al fine di consentire loro – entro un ulteriore brevissimo termine – la presentazione delle dichiarazioni.

Ne è risultato che, alla data del 6 giugno 2017, ossia entro il termine ultimo stabilito, hanno adempiuto all'obbligo in questione 620 deputati: le relative dichiarazioni sono state tutte pubblicate *on line*. La percentuale di adempimento supera il 98,4%: questo dato, anche se in parte temperato dal tempo resosi necessario per favorire il deposito delle dichiarazioni (inevitabilmente, trattandosi della prima applicazione della nuova disciplina), è molto soddisfacente e consente di garantire così, per la prima volta, la piena conoscibilità delle cariche, delle funzioni e delle posizioni professionali ricoperte dai deputati.

La gran parte dei Gruppi ha registrato tassi di adempimento pari al 100% (MoVimento 5 Stelle, Forza Italia, Art. 1-MdP, Alternativa popolare-NCD, Lega Nord e Autonomie, Sinistra italiana-SEL, Civici e innovatori, DS-CD). I deputati che

non hanno presentato nei termini indicati la dichiarazione appartengono ai Gruppi del Partito democratico (6 su 282 deputati, pari al 2,1% della consistenza del Gruppo), Fratelli d'Italia (2 su 11 deputati, pari al 18,1% della consistenza del Gruppo), Misto (1 su 51 deputati, pari all'1,9%) e Scelta civica (1 su 16 deputati, pari al 6,2%).

Con riferimento ai deputati che hanno omesso di rendere la dichiarazione entro i termini indicati, si è posto il problema dell'applicazione del paragrafo VII del Codice di condotta, a norma del quale della mancata osservanza delle disposizioni del Codice di condotta, come accertata dal Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, è dato annuncio all'Assemblea ed è assicurata la pubblicità sul sito *internet* della Camera dei deputati.

Il Comitato, nella citata riunione del 17 maggio 2017, ha preso atto che i deputati che non hanno dato seguito nei termini stabiliti e nonostante i reiterati inviti alla predetta richiesta, formulata ai sensi del paragrafo III, primo comma, del Codice sono incorsi in un caso di mancata osservanza di disposizioni del Codice di condotta e ha autorizzato il Presidente a trasmettere alla Presidenza della Camera, per ogni seguito di sua competenza, l'elenco dei suddetti deputati ai fini dell'applicazione del paragrafo VII del Codice. Nella seduta del 6 giugno 2017, avendo la Presidenza del Comitato trasmesso alla Presidente della Camera il relativo elenco, è stato conseguentemente dato annuncio all'Assemblea dei deputati che non hanno presentato la dichiarazione nel termine stabilito ed il relativo elenco è stato pubblicato sul sito *internet* della Camera in data 7 giugno, nella sezione dedicata al Comitato (alla voce sanzioni) e sulle singole pagine dei deputati inadempienti. Si tratta dei seguenti deputati: Roberto Caon, Khalid Chaouki, Massimo Fiorio, Gregorio Gitti, Maria Iacono, Pasquale Maietta, Federico Massa, Bruno Murgia, Giovanna Palma e Massimo Parisi.

Nei giorni immediatamente successivi all'annuncio, 7 di questi deputati (gli onn. Chaouki, Fiorio, Gitti, Iacono, Massa, Palma e Murgia) hanno trasmesso la propria documentazione, che – concordandovi i componenti del Comitato - è stata

pubblicata sul sito, con la precisazione che essa è stata trasmessa dopo la scadenza del termine.

Queste ulteriori dichiarazioni, sia pure giunte con lievissimo ritardo, fanno salire il totale di quelle presentate a 627: il tasso di adempimento supera dunque il 99,5%.

Parallelamente a questo lavoro – ed in spirito di fattiva collaborazione con la Presidenza della Camera e dell'Ufficio di Presidenza – in seno al Comitato si è svolta un'istruttoria riguardante l'attuazione della disciplina prevista dal paragrafo IV del Codice in materia di doni, laddove, al comma secondo, esso prevede che le disposizioni che disciplinano la suddetta materia non si applichino al rimborso delle spese di viaggio, di alloggio e di soggiorno dei deputati o ai pagamenti diretti di dette spese da parte di terzi quando i deputati partecipano sulla base di un invito e nell'esercizio delle loro funzioni a eventi organizzati da terzi, rimettendo all'Ufficio di Presidenza l'adozione delle disposizioni necessarie ad assicurare la trasparenza.

Si tratta di una disciplina delicata, la cui adozione determinerà il completamento del quadro normativo di riferimento relativo agli obblighi di comportamento dei deputati e di cui dunque appare auspicabile una rapida approvazione: è in questa cornice che il Comitato, su proposta del suo Presidente, ha convenuto sull'opportunità di predisporre un'ipotesi di disciplina attuativa, in spirito di fattiva collaborazione con l'Ufficio di Presidenza (e ferma la piena autonomia decisionale di tale organo), auspicandone un sollecito esame da parte dell'organo.

All'esito del lavoro istruttorio svolto, concluso nella riunione del 17 maggio 2017, frutto del contributo costruttivo dei componenti del Comitato, è stata quindi trasmessa alla Presidenza un'ipotesi di articolato in vista della discussione e delle successive deliberazioni di competenza dell'Ufficio di Presidenza.

Nel primo anno di attività del Comitato non sono pervenute, infine, richieste di parere ex par. I, secondo comma, del Codice di condotta, né richieste di orientamenti sull'interpretazione e attuazione delle disposizioni del Codice ex par. VI, secondo comma, del Codice stesso.