

BREVI NOTE IN TEMA DI AUTODICHIÀ DELLE CAMERE IN ALCUNI ORDINAMENTI STRANIERI

a cura di P. Passaglia

con contributi di E. Bottini, C. Guerrero Picó, S. Pasetto e M. T. Rörig

FRANCIA

1. Introduzione
2. I parlamentari
 - 2.1. Lo statuto del parlamentare
 - 2.2. La verifica delle elezioni legislative
3. I dipendenti delle camere
4. I terzi in contatto con le camere
5. Giurisprudenza recente

GERMANIA

1. Introduzione
2. I parlamentari
3. Il personale del *Bundestag*
4. I soggetti estranei che entrano in contatto con il *Bundestag*
5. Osservazioni conclusive

REGNO UNITO

1. Introduzione
2. L'autodichia ed i parlamentari
3. L'autodichia ed il personale del Parlamento
4. L'autodichia ed i terzi

SPAGNA

1. Brevi cenni sull'irresponsabilità dei parlamentari spagnoli
2. La possibilità di sottoporre a controllo esterno gli atti riguardanti il personale delle Camere
3. La competenza per risolvere i ricorsi amministrativi e per giudicare le cause riguardanti il personale del Parlamento

STATI UNITI

1. Introduzione
2. L'autodichia ed i parlamentari
3. L'autodichia ed il personale parlamentare
4. L'autodichia ed i terzi

FRANCIA

di *Eleonora Bottini*

1. Introduzione

La separazione dei poteri ha come corollario l'autonomia delle assemblee, il cui scopo è permettere la corretta esecuzione delle funzioni costituzionalmente assegnate al Parlamento, vale a dire l'adozione delle leggi ed il controllo dell'esecutivo, in totale indipendenza. Per quanto riguarda l'amministrazione delle camere, questo principio si traduce nell'autonomia delle autorità politiche delle due camere in materia di determinazione dello statuto del personale e dell'organizzazione dei servizi. L'autonomia della gestione amministrativa si manifesta soprattutto nei regolamenti delle due camere, e nell'ordinanza 58-1100 del 17 novembre 1958 relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari. Essa è resa possibile dall'autonomia finanziaria consacrata in sede legislativa (e nell'art. 7 dell'ordinanza).

La c.d. "teoria degli atti del Parlamento", una nozione giurisprudenziale che si ricollega alla questione più ampia della "teoria degli atti del Governo", si fonda su una serie di sentenze del Consiglio di Stato in cui il supremo giudice amministrativo ha dichiarato l'immunità giurisdizionale di alcuni atti, che non sono riconducibili a semplici atti amministrativi, ma riguardano direttamente lo svolgimento delle funzioni costituzionali degli organi legislativi ed esecutivi. Fin dal 1872, il Consiglio di Stato ha quindi affermato che "[...] la Camera dei deputati fa parte dei poteri costituiti nei quali risiede la sovranità; [...] a questo titolo i suoi atti, e soprattutto il suo regolamento, deliberato nella sessione pubblica, non possono rientrare nell'ambito di competenza dei tribunali"¹.

2. I parlamentari

2.1. Lo statuto del parlamentare

Per favorire la sua libertà d'azione, l'eletto, in qualità di rappresentante della Nazione (art. 3 della Costituzione), è protetto, in nome della separazione dei poteri, a doppio titolo: da se stesso, con il regime delle incompatibilità, e dalle ingerenze esterne, con il regime dell'immunità parlamentare.

Le immunità parlamentari presentano i due aspetti dell'irresponsabilità e dell'invulnerabilità (art. 26 della Costituzione). Dal punto di vista della giurisdizione domestica, la prima categoria è l'unica a rilevare (l'invulnerabilità è infatti un'immunità procedurale che protegge il parlamentare da azioni penali attraverso l'istituto dell'autorizzazione a procedere).

¹ Consiglio di Stato, 15 novembre 1872, *Carrey de Bellemare*.

L'irresponsabilità protegge il parlamentare in ragione degli atti compiuti nell'ambito del suo mandato, ed è assoluta e perpetua, volta a proteggere la libertà di espressione e di decisione dell'eletto. Gli atti esterni (effettuati in qualità di persona privata o all'esterno delle aule del Parlamento) rientrano invece nel diritto comune (ad esempio, ai rapporti tra un parlamentare ed un suo assistente si applica il diritto privato²). Gli atti cc.dd. "eccessivi", ovvero i comportamenti dei parlamentari che perturbano gravemente lo svolgimento della sessione parlamentare, sono di competenza esclusiva dell'assemblea in questione (art. 70 del Regolamento dell'Assemblea nazionale, art. 92 del Regolamento del Senato). Le sanzioni disciplinari, pronunciate dal presidente dell'assemblea o dall'assemblea su proposta del presidente, sono suscettibili di ricorso davanti al giudice amministrativo, che le giudica limitatamente alla eventuale sussistenza di un errore manifesto di valutazione (Consiglio di Stato, 9 giugno 1978, *Lebon*).

Per quanto riguarda le indennità dei parlamentari e le loro pensioni, esse fanno parte dello statuto dei parlamentari³, gestito dalle stesse camere; in caso di controversie, il giudice amministrativo si dichiara incompetente, poiché "le regole specifiche risultano dalla natura delle funzioni [del parlamentare]; questo statuto, quindi, si ricollega all'esercizio della sovranità nazionale da parte dei membri del Parlamento; e, in relazione alla natura di questa attività, il giudice amministrativo non ha competenza sulle controversie relative al regime delle pensioni dei parlamentari" (*Conseil d'Etat, Assemblée*, 4 luglio 2003, n. 254850, *M. Papon*). Si trattava, nel caso di specie, della sospensione della pensione di un *ex*-deputato da parte di un collegio di Questori, in seguito alla condanna di Maurice Papon a dieci anni di reclusione e alla privazione dei suoi diritti civili, per complicità in un crimine contro l'umanità.

2.2. La verifica delle elezioni legislative

Dalle prime assemblee rappresentative fino alla fine della Quarta Repubblica, il legislatore procedeva al controllo elettorale, chiamato "verifica dei poteri", ovvero la verifica del fatto che "ciascun componente [dell'assemblea] [fosse] dotato di un mandato regolare e inattaccabile"⁴. Non si trattava, peraltro, di una vera e propria giurisdizione domestica, in quanto le camere dovevano verificare la totalità dei mandati, anche quelli per cui nessuna contestazione era stata fatta. In seguito all'esperienza dell'espulsione di undici candidati "*poujadistes*" dopo le elezioni legislative del 1956, ed alla conseguente manifestazione dei limiti di una pratica in cui la frontiera con il regolamento di conti politico diventava sempre più tenue⁵, è stato previsto nella Costituzione della Quinta Repubblica che il controllo delle elezioni sarebbe diventato di competenza del *Conseil constitutionnel*. Si prevede quindi che al *Conseil* spettino i compiti di vigilanza

² X. PRETOT, *Les collaborateurs des parlementaires et le droit du travail, Droit Social*, 1986, 431.

³ Rientra, ad esempio, negli atti non suscettibili di ricorso davanti al giudice amministrativo anche la decisione di una camera di non procedere ad un sostegno finanziario per *ex*-parlamentari che non abbiano ritrovato un impiego. Cf. Consiglio di Stato, 29 dicembre 1995, *Sabaty*.

⁴ B. DAUGERON, *Le contrôle des élections parlementaires avant le Conseil constitutionnel : la «vérification des pouvoirs», histoire et théorie*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/4, 17-18.

⁵ *Ibid.*

sulla regolarità dell'elezione del Presidente della Repubblica (art. 58), di risoluzione delle controversie sulla regolarità delle elezioni dei deputati e dei senatori (art. 59) e di verifica e proclamazione degli esiti delle operazioni referendarie (art. 60). Il controllo delle elezioni legislative è una parte importante, negli anni elettorali, del contenzioso del *Conseil*, che, ad esempio, nel 2012 ha emesso 86 decisioni per il solo contenzioso elettorale delle camere.

3. I dipendenti delle camere

Fino al 1958, lo statuto del personale delle assemblee parlamentari è rimasto al di fuori del diritto comune; il regolamento di ogni assemblea ne era infatti il fondamento giuridico. I dipendenti delle camere dipendevano, per la loro assunzione, la loro carriera, il loro regime sanitario e pensionistico, unicamente dall'Ufficio di Presidenza della camera di riferimento. Fin dall'epoca rivoluzionaria, infatti, le assemblee parlamentari avevano sempre goduto di un'organizzazione amministrativa autonoma.

I provvedimenti adottati dagli organi amministrativi delle camere erano quindi definiti “atti parlamentari” ed il giudice amministrativo non era competente per quanto riguardava le controversie che coinvolgessero gli organi legislativi dello Stato.

L'attrazione parziale verso il diritto comune è stata occasionata dal caso *Girard*, segretario dei servizi dell'Assemblea nazionale, che aveva ottenuto dal Consiglio di Stato nel 1957 che venisse annullata la sanzione che gli era stata inflitta nel 1945, nell'ambito dell'epurazione. Non aveva però ottenuto dalle autorità dell'Assemblea la possibilità di essere reintegrato, in quanto non era possibile far ricorso per eccesso di potere contro l'ordinanza di radiazione del 6 maggio 1951, sottoscritta dal Presidente dell'Assemblea, in quanto essa costituiva un atto non emanato da un'autorità amministrativa, intesa nel senso organico del termine, come l'amministrazione legata al potere esecutivo, oggetto principale del controllo del giudice amministrativo⁶.

In reazione a questo precedente, nell'ordinanza del 17 novembre 1958 relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari, è stato inserito l'articolo 8, che così recita: “i funzionari titolari dei servizi delle assemblee parlamentari sono funzionari dello Stato il cui statuto e regime pensionistico sono determinati dall'Ufficio di Presidenza dell'assemblea interessata, in seguito al parere delle organizzazioni sindacali che rappresentano il personale. Sono assunti per concorso secondo le modalità determinate dagli organi competenti delle assemblee. La giurisdizione amministrativa è chiamata a risolvere le controversie di ordine individuale riguardanti questi funzionari, e si pronuncia riguardo ai principi generali del diritto e alle garanzie fondamentali riconosciute all'insieme dei funzionari civili e militari dello Stato di cui all'articolo 34 della Costituzione”.

I funzionari dei servizi delle camere sono quindi funzionari dello Stato, ma non sono sottoposti alle disposizioni legislative valide per il resto della funzione pubblica: hanno uno statuto proprio, deciso

⁶ F. DONNAT – D. CASAS, *Le juge administratif et les actes non législatifs émanant des assemblées parlementaires*, in *AJDA*, 2003, 1603.

dall'Ufficio di Presidenza; quest'ultimo è quindi libero di creare nuovi posti di lavoro (i quali devono essere attribuiti su concorso), e di organizzare la carriera e la remunerazione dei funzionari. Quest'ultimo non può però andare contro i principi generali del diritto e le garanzie fondamentali riconosciute al resto dei funzionari (queste regole sono state aggiunte all'ordinanza del 1958 dalla legge del 13 luglio 1983 sui diritti e i doveri dei funzionari). Lo statuto fissato dall'Ufficio di Presidenza assume la forma di un Regolamento interno sull'organizzazione dei servizi recante statuto del personale dell'Assemblea nazionale e del Senato (c. d. "Regolamento interno"), completato da ordinanze applicative emanate dal Presidente e dai Questori. Di fatto, esso s'ispira allo statuto generale dei funzionari, con alcune differenze date dalla specificità del lavoro parlamentare, per quanto riguarda soprattutto la durata del lavoro, scandita dal calendario legislativo.

4. I terzi in contatto con le camere

L'immunità giurisdizionale relativa, di cui godevano le camere fino al 1958, non è mai stata applicata agli atti riguardanti terzi. Fin dal 1899, infatti, il Consiglio di Stato si è riconosciuto competente per decidere della richiesta degli eredi di Jules de Joly, architetto della Camera dei deputati, relativa al pagamento dell'onorario per la redazione di due progetti per la costruzione della nuova aula⁷.

L'ordinanza del 17 novembre 1958 di cui sopra ha aperto anche alla possibilità di azioni di responsabilità nei confronti dello Stato, per i danni provocati dai servizi delle camere; queste azioni rientrano nel diritto comune⁸.

In conseguenza della sentenza del 5 marzo del 1999 del Consiglio di Stato⁹, il legislatore è intervenuto per modificare l'articolo 8 dell'ordinanza del 1958 ed ha stabilito che "la giurisdizione amministrativa è competente anche per pronunciarsi sulle controversie individuali in materia di appalti pubblici". Ciò che era ammesso da tempo in materia di lavori pubblici, ovvero la competenza della giurisdizione

⁷ Consiglio di Stato, 3 febbraio 1899, *Héritiers de Joly*, n. 87801; nello stesso senso, Consiglio di Stato, 20 janvier 1921, *Chambre des députés et sieur Buquet*, n. 57186-5772, sul ricorso di un ex-ispettore dei palazzi della Camera per un progetto di aula.

⁸ Ordinanza del 17 novembre 1958, articolo 8, commi 1 e 2: "Lo Stato è responsabile dei danni di qualsiasi natura causati dai servizi delle assemblee parlamentari. Le azioni di responsabilità sono deferite alle giurisdizioni competenti".

⁹ Consiglio di Stato, Assemblea, 5 marzo 1999, *Présidente dell'Assemblée nationale*, n. 163328: "[...] gli appalti pubblici stabiliti dalle assemblee parlamentari in vista della realizzazione di lavori pubblici si configurano come contratti amministrativi; di conseguenza, e senza che le disposizioni dell'articolo 8 dell'ordinanza del 17 novembre 1958 siano d'ostacolo, è di competenza della giurisdizione amministrativa la risoluzione delle contestazioni relative alle decisioni con cui i servizi delle Camere procedono alla conclusione di tali contratti in nome dello Stato [...]". Per un commento della sentenza v. C. BERGEAL, *Le contrôle de la passation des marchés des assemblées parlementaires*, in *Revue française de droit administratif*, 1999, 333.

amministrativa, lo è divenuto, con la legge del 1° agosto 2003, anche per tutti i tipi di appalti pubblici, per effetto soprattutto del diritto comunitario, che non distingue il Parlamento dagli altri organi statali¹⁰.

5. Giurisprudenza recente

Il Consiglio di Stato, con una sentenza del 24 settembre 2010, aveva deciso di non trasmettere al *Conseil constitutionnel* una questione prioritaria di costituzionalità di un *ex*-funzionario dell'Assemblea nazionale, che sosteneva che "l'articolo 8 dell'ordinanza del 17 novembre 1958 viola[va] il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, in quanto prevedeva che la giurisdizione amministrativa potesse risolvere unicamente le controversie individuali riguardanti i funzionari delle assemblee, senza che una via d'azione diretta fosse loro possibile contro le decisioni dell'Ufficio di Presidenza delle camere, in materia di statuto dei loro funzionari". Il giudice amministrativo, citando la CEDU ed il suo articolo 6 § 1, aveva considerato che la possibilità di contestare le decisioni delle camere con un ricorso incidentale nell'ambito di una controversia relativa alla loro situazione individuale, era sufficiente per garantire il diritto ad un giusto processo. Questa posizione è stata confermata dal Consiglio di Stato in una sentenza del 28 gennaio 2011 (*M. Patureau*).

Successivamente, invece, il *Conseil constitutionnel* è stato adito con un'altra questione prioritaria di costituzionalità, che è stata trasmessa dal Consiglio di Stato. Il sindacato dei funzionari del Senato sosteneva che l'articolo 8 dell'ordinanza del 1958 fosse in contrasto con l'articolo 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino che garantisce il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, in quanto limitava la possibilità di impugnare le decisioni delle camere parlamentari ad alcune categorie limitate ed enumerate dall'ordinanza stessa. Il *Conseil constitutionnel* ha considerato che, se l'accesso ai tribunali è più limitato per i dipendenti delle camere rispetto agli altri dipendenti statali, i primi – e con essi le loro organizzazioni sindacali – non sono totalmente privi di possibilità di impugnare le decisioni prese dalle camere in violazione dei loro diritti. Nella decisione n. 2011-129 QPC del 13 maggio 2011, il *Conseil constitutionnel* ha quindi giudicato l'articolo 8 dell'ordinanza del 1958 conforme alla Costituzione.

¹⁰ *Corte di Giustizia delle Comunità europee*, 17 dicembre 1998, *Commissione delle comunità europee c. Regno del Belgio*, C-323/96, § 28: "Un organo legislativo appartiene alla nozione di Stato nel senso delle direttive comunitarie in materia di appalti per i lavori pubblici".

GERMANIA

di Maria Theresia Rörig

1. Introduzione

Il *Bundestag* tedesco è il massimo organo costituzionale della Repubblica federale di Germania, in quanto eletto direttamente dal popolo. Orientandosi al principio della separazione delle funzioni dello Stato, in Germania vige la classica ripartizione in tre poteri, legislativo, giudiziario ed esecutivo, che si controllano reciprocamente. Il *Bundestag* assume, ovviamente, il ruolo del legislatore: soltanto il Parlamento può approvare, a livello federale, leggi vincolanti per tutti i cittadini in Germania¹.

L'art. 40 Legge Fondamentale (LF)², norma costituzionale centrale con riferimento all'organizzazione ed alle procedure del *Bundestag*, sancisce il principio, essenziale per una democrazia parlamentare, dell'autonomia parlamentare, nelle sue varie declinazioni, quali l'autonomia organizzativa (comma 1, per. 1), l'autonomia regomanentare (comma 1, per. 2) e la tutela dell'inviolabilità degli spazi del *Bundestag* (comma 2). Il principio dell'autonomia parlamentare emerge anche nelle disposizioni costituzionali di cui all'art. 39, comma 3, LF (diritto di convocare l'assemblea), all'art. 44, comma 1, LF (potere d'inchiesta)³ ed all'art. 46 LF (insindacabilità ed inviolabilità dei deputati, v. *infra*).

¹ Per una illustrazione del ruolo e dell'organizzazione del *Bundestag* in lingua italiana cfr. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80140300.pdf>.

² Art. 40 – “1) Il Bundestag elegge il proprio Presidente, i Vice-presidenti e i segretari. Esso si dà un regolamento interno.

2) Il Presidente esercita il controllo della sede e i poteri di polizia nell'edificio del Bundestag. Senza la sua autorizzazione nei locali del Bundestag non possono essere effettuati perquisizioni o sequestri”.

³ Art. 44 – “1) Il Bundestag ha il diritto e su richiesta di un quarto dei suoi membri l'obbligo di costituire una commissione d'inchiesta che in seduta pubblica raccolga i necessari elementi di prova. La pubblicità dei lavori può essere esclusa.

2) Alla raccolta degli elementi di prova si applicano conformemente le disposizioni sul processo penale. Sono fatti salvi il segreto epistolare, postale e delle telecomunicazioni.

3) Le autorità giudiziarie ed amministrative sono tenute a prestare assistenza giuridica e burocratica.

4) Le decisioni delle commissioni d'inchiesta sono sottratte al dibattito in sede giudiziaria ed i tribunali sono liberi nell'apprezzamento e nel giudizio dei fatti su cui si è svolta l'inchiesta”.

Si noti che la disciplina delle procedure delle commissioni d'inchiesta del *Bundestag* è contenuta in una apposita Legge sui diritti delle commissioni d'inchiesta del Bundestag (*Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages* (*Untersuchungsausschussgesetz*)).

In un regolamento interno, il *Bundestag* ha disciplinato le questioni che lo riguardano e fissato le condizioni per l'esercizio delle sue funzioni, per le sue sedute e per le modalità di svolgimento dei dibattiti. Il Presidente del *Bundestag* esercita anche i poteri di mantenimento dell'ordine e di polizia all'interno del Parlamento. Assieme ai vicepresidenti, assume inoltre le più importanti decisioni riguardanti il personale amministrativo del *Bundestag*⁴.

L'autonomia del Parlamento non si spinge, tuttavia, fino al punto di fondare un regime di vera e propria giurisdizione domestica, ad esempio per le questioni riguardanti il personale o per soggetti esterni che entrino in contatto con il *Bundestag*. Nel diritto tedesco non è infatti mai esistita un'autodichia del parlamento analoga a quella del parlamento italiano (cfr. anche *infra*) e non esiste nemmeno una traduzione adeguata del termine in lingua tedesca.

Spetta, comunque, al *Bundestag* decidere sulla decadenza di un deputato dal proprio mandato, nonché svolgere la verifica dei poteri in seguito alle elezioni federali. Per quanto riguarda i parlamentari, essi sono inoltre tutelati dall'ingerenza del potere giudiziario nell'ambito della immunità parlamentare (irresponsabilità e insindacabilità).

Il Presidente del *Bundestag* presiede le assemblee plenarie del Parlamento. In questa sua funzione, ha soprattutto il dovere di condurre equamente e imparzialmente le sedute, far rispettare le regole disciplinanti i dibattiti, provvedere ad un corretto adempimento dei compiti e mantenere l'ordine. Se un deputato viola il regolamento parlamentare, il Presidente può riprenderlo, infliggergli una multa oppure escluderlo dai dibattiti parlamentari plenari (potere disciplinare).

2. I parlamentari

L'art. 46 LF⁵, riferito ai soli membri del *Bundestag*, concede agli stessi due tipi di prerogative: la irresponsabilità parlamentare, cioè l'insindacabilità (*Indemnität*), e l'immunità processuale penale,

⁴ Cfr., anche per uno studio comparato, le relazioni di cui al "Seminar on Parliamentary Administrations and Legislative Cooperation" organizzato dall'ECPRD e dalla Camera dei deputati italiana: <http://leg15.camera.it/files/pdf/dossier.pdf>.

⁵ Art. 46 – "(1) Un deputato non può essere perseguito, in sede sia giudiziaria che disciplinare, né essere in genere chiamato a rendere conto fuori del Bundestag per le opinioni espresse ed i voti dati nel Bundestag o in una delle sue commissioni. Tale disposizione non si applica in caso di ingiurie diffamanti.

(2) A causa di un'azione, per la quale è prevista una sanzione, un deputato può essere chiamato a risponderne o essere arrestato solo dopo l'autorizzazione del Bundestag, salvo che sia colto nell'atto di commettere il fatto o durante il giorno successivo.

(3) L'autorizzazione del Bundestag è inoltre necessaria per qualsiasi altra limitazione della libertà personale di un deputato o per iniziare un procedimento contro un deputato ai sensi dell'articolo 18.

(4) Ogni procedimento penale ed ogni procedimento ai sensi dell'articolo 18 intentato contro un deputato, ogni arresto ed ogni ulteriore limitazione della sua libertà personale devono essere sospesi su richiesta del Bundestag".

ossia l'inviolabilità (*Immunität*)⁶. Tali prerogative rafforzano e completano uno *status* già protetto dall'art. 38, comma 1, per. 2, LF (libertà del mandato), cui si affiancano gli artt. 47 (diritto di rifiutarsi di testimoniare) e 48 LF (divieto di impedire l'assunzione e l'esercizio della carica di deputato e diritto all'indennità)⁷. I dettagli inerenti allo *status* dei parlamentari sono disciplinati da una apposita legge federale (*Abgeordnetengesetz*)⁸. La questione su quale tipo di ricorso (ricorso diretto o per conflitto tra poteri) debba essere azionato da un deputato che intenda far valere la violazione dei propri diritti è oggetto di dibattito; in generale, però, può dirsi che la scelta dipende dalle circostanze del caso concreto. Un candidato che si veda invece impedita la partecipazione alle elezioni può adire il giudice amministrativo a tutela del suo diritto di elettorato passivo.

In ogni caso, l'art. 46 LF mira a garantire l'operatività, la funzionalità e l'autorità dell'organo parlamentare, proteggendolo dalle ingerenze dell'esecutivo e del potere giudiziario⁹.

Dal punto di vista della "giurisdizione domestica", sia pure *lato sensu* intesa, rileva *in primis* l'insindacabilità (l'inviolabilità è invece un'immunità procedurale che protegge il parlamentare da sanzioni attraverso l'istituto dell'autorizzazione a procedere). Deve inoltre segnalarsi come l'art. 42, comma 3, LF prevede che "*i resoconti veritieri delle sedute pubbliche del Bundestag e delle sue Commissioni sono esenti da qualsiasi responsabilità*".

La garanzia della insindacabilità di cui all'art. 46, comma 1, LF non si applica tuttavia per le "ingiurie diffamanti" (*verleumderische Beleidigungen*), cioè per le offese personali e gratuite, prive di contenuto politico, per le quali il parlamentare resta pienamente responsabile. In caso di ingiurie diffamanti, il parlamentare è comunque protetto in sede penale grazie alla inviolabilità, mentre in sede civile è responsabile *come ogni comune cittadino*.

⁶ Per ulteriori dettagli, v. la ricerca Comp. 180, *L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari*, redatto dall'Area di diritto comparato, Servizio studi, nel marzo 2014.

⁷ Art. 48 – "1) Chi si presenta candidato per un seggio del Bundestag ha diritto al congedo necessario per la preparazione della sua elezione.

2)A nessuno può essere impedito di accettare e di esercitare l'ufficio di deputato. Una denuncia (di contratto di lavoro) od un licenziamento per questo motivo sono inammissibili.

3) I deputati hanno diritto ad un'adeguata indennità che assicuri la loro indipendenza. Godono del diritto di libera circolazione su tutti i mezzi di trasporto statali. Le relative condizioni sono regolate da una legge federale".

Cfr. anche la relativa pronuncia del Tribunale costituzionale federale del 5 novembre 1975 (2 BvR 193/74): <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv040296.html>.

⁸ V. http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/abgges_2013.pdf; cfr. anche la versione inglese: http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal/memlaw.pdf ed il codice di condotta: http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/members18/code_of_conduct.pdf.

⁹ Cfr. H. KLEIN, in MAUNZ/DÜRIG, *Grundgesetz*, Kommentar, Monaco di Baviera, 69° edizione 2013, Art. 46 LF, n° 2-3.

Nella prassi, è spesso difficile distinguere le pure offese personali dalle c.d. “ingiurie a carattere politico”, per le quali ultime si fa luogo ad irresponsabilità. Il confine piuttosto labile tra le due ha spinto ad un’interpretazione restrittiva della disciplina costituzionale della insindacabilità. È comunque l’assemblea a decidere sul tenore di una dichiarazione.

In base alla disposizione sull’immunità di ordine processuale, a causa di un’azione per la quale è prevista una sanzione¹⁰, un deputato può essere chiamato a rispondere o può essere arrestato solo con il consenso preventivo del *Bundestag*, salvo che sia colto nell’atto di commettere il fatto o durante il giorno successivo.

L’autorizzazione a procedere nei confronti di un deputato viene decisa discrezionalmente dal *Bundestag*. Non rileva che la condotta sia di tipo funzionale o extrafunzionale. Si tratta di una decisione discrezionale in cui bisogna ponderare gli interessi del Parlamento (garanzia della sua funzionalità) ed altri interessi pubblici, come, in particolare, quello ad una persecuzione penale efficace, tenendo conto anche (sebbene non principalmente) delle esigenze e degli interessi del deputato.

Il carattere potenzialmente molto limitativo delle prerogative del potere giudiziario in sede penale è bilanciato dalla prassi, risalente alla fine degli anni sessanta, in virtù della quale il *Bundestag*, all’inizio di ogni legislatura, approva una risoluzione nella quale fissa i criteri ed i requisiti relativi alla corretta applicazione dell’invulnerabilità e stabilisce che alcune richieste di autorizzazione, provenienti dall’autorità giudiziaria, saranno automaticamente concesse se conformi a quanto indicato nella risoluzione stessa¹¹. La procedura per l’autorizzazione a procedere è disciplinata dall’articolo 107 del Regolamento del *Bundestag*¹². Il procedimento viene istruito dalla Commissione per la verifica delle

¹⁰ L’invulnerabilità riguarda procedimenti che prevedono “sanzioni” nei confronti di singoli membri del *Bundestag*, e cioè, oltre ai procedimenti penali, anche il procedimento di cui all’art. 18 LF (che riguarda la perdita di diritti fondamentali) e tutti quelli che sfociano in misure coercitive, quindi in qualsiasi limitazione della libertà personale (come la pena detentiva e l’arresto, anche provvisorio). Secondo l’opinione prevalente, sono da ritenersi inclusi anche i procedimenti che prevedono sanzioni “quasi penali”, come quelle di natura disciplinare. Le condanne in sede civile non rientrano, invece, nel concetto di “sanzione” di cui all’art. 46, comma 2, LF.

¹¹ “Decisione del *Bundestag* riguardante la rimozione dell’immunità dei membri del *Bundestag*”, riportata nell’Allegato 6 del suo Regolamento (GOBT): http://www.camera.it/cartellecomuni/leg16/documenti/biblioteca/norme%20di%20procedura%20parlamentare/pagine/germania/02_allegati/06.html.

¹² Art. 107 Reg.BT: “(1) Le richieste su questioni relative all’immunità processuale devono essere direttamente assegnate dal Presidente del *Bundestag* alla Commissione per la verifica delle elezioni, l’immunità ed il Regolamento.

(2) Questa deve stabilire i principi per la trattazione delle richieste di rimozione dell’immunità processuale dei membri del *Bundestag* (allegato 6) ed in base a tali principi formulare la propria raccomandazione al *Bundestag* nei singoli casi.

(3) La discussione su una raccomandazione non è legata ad un termine. Essa deve aver inizio non prima del terzo giorno dall’avanzamento della proposta (art. 75, comma 1, lett. h)). Qualora la raccomandazione non sia stata distribuita, se ne dà lettura.

(4) Prima della costituzione della Commissione per la verifica delle elezioni, l’immunità ed il Regolamento, il Presidente del *Bundestag* può presentare direttamente all’Assemblea una raccomandazione su questioni relative

elezioni, l'immunità ed il Regolamento (*Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung*, art. 107). Sul piano sostanziale, a rilevare è, soprattutto, la decisione che attualmente stabilisce che “il Bundestag autorizza per la durata della presente legislatura lo svolgimento di indagini nei confronti di membri del Bundestag per reati penalmente perseguibili, salvo che si tratti di ingiurie (artt. 185, 186, 187a, comma 1, 188, comma 1, c.p.) a carattere politico”.

Merita inoltre segnalare come il *Bundestag* sia in prima battuta competente per lo scrutinio delle elezioni federali e decida sulla decadenza del mandato di un deputato. Al riguardo, è tuttavia ammesso il ricorso al Tribunale costituzionale federale. L'art. 41 LF infatti così recita:

“1) La verifica delle elezioni spetta al Bundestag. Essa decide pure sulla decadenza di un deputato del Bundestag.

2) Contro la decisione della Dieta federale è ammesso il ricorso al Tribunale costituzionale federale.

3) I particolari sono regolati da una legge federale”.

3. Il personale del *Bundestag*

Come si è visto, il Presidente del *Bundestag* assume, assieme ai vicepresidenti, le più importanti decisioni riguardanti il personale (tra cui l'assunzione, licenziamento etc.). Tuttavia, non si riscontra una giurisdizione domestica del *Bundestag* per questioni attinenti al proprio personale. L'organo cui spetta la giurisdizione può variare a seconda dell'inquadramento ovvero dello *status* del personale interessato. I funzionari del *Bundestag*, così come quelli del *Bundesrat*, sono considerati *Bundesbeamte*, cioè funzionari federali e sono quindi equiparati anche nella tutela giurisdizionale agli altri funzionari pubblici (trova di conseguenza applicazione il regime disciplinare federale per i funzionari ed il giudice amministrativo è competente per la soluzione di controversie non risolte nell'ambito delle obbligatorie procedure interne). Controversie con altri dipendenti pubblici (che non siano funzionari) rientrano invece nella competenza del giudice del lavoro.

Come accennato, nel diritto tedesco non è nemmeno mai esistita un'autodichia del parlamento analoga a quella del parlamento italiano¹³. Al riguardo, va ricordata innanzitutto la disciplina del § 156 della legge sui funzionari dell'Impero germanico del 1873, la c.d. *Lex Forckenberg* (*Reichsbeamtengesetz-RBG*), che così disponeva: “§ 156. I funzionari della Dieta imperiale hanno i diritti e doveri di funzionari dell'Impero. L'immissione in ruolo dei funzionari della Dieta imperiale avviene tramite il presidente della Dieta imperiale che costituisce l'autorità gerarchicamente sovraordinata”.

all'immunità processuale”.

¹³ Ringrazio il Prof. J. Luther per i preziosi contributi, in particolare in relazione agli aspetti storici della questione ed ai motivi che fondano l'assenza dell'autodichia in Germania.

Tale disciplina legislativa era innovativa rispetto a quella precedente, che sanciva la dipendenza dell'amministrazione del parlamento dal potere esecutivo monarchico riscontrabile in Prussia (potere analogo solo delegato dal Re) ed in molti *Länder*¹⁴. La legge fu integrata dal § 14 del regolamento della Dieta: “*Il presidente decide sull'immissione in ruolo e sulla destituzione del personale amministrativo e di servizio necessario alla Dieta imperiale nonché sulle spese per la copertura dei bisogni della dieta imperiale nei limiti dello stanziamento stabilito dalla legge*”.

Per le controversie di carattere patrimoniale tra i funzionari della Dieta e il fisco, ad es. sull'applicazione delle norme sull'indennità di anzianità, era competente il giudice ordinario. A quest'ultimo era precluso ogni sindacato in relazione alle decisioni sull'immissione in ruolo, sul congedo, sulla sospensione o su sanzioni nei confronti di funzionari (§ 155 RBG).

A differenza degli altri funzionari, i funzionari della Dieta non potevano fare ricorso amministrativo contro provvedimenti di congedo al *Bundesrat* (Consiglio federale) (§ 66 RBG, arg. art. 27 cost. 1871). Per le controversie relative ai provvedimenti disciplinari, la legge in questione aveva istituito apposite “camere di disciplina” ed una suprema “Corte di disciplina”, composte in maggioranza da giudici eletti dal *Bundesrat*. Non si hanno notizie sulla loro prassi, ma nella Dieta furono presentati a più riprese dubbi sulle norme da applicare alle procedure disciplinari (ad es. Bolz, 1. 12. 2013, http://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt_k13_bsb00003387_00177.html).

La Costituzione di Weimar del 1919 autorizzò poi soltanto l'istituzione di un tribunale elettorale presso la Dieta imperiale (art. 31), mentre una disciplina più completa dell'amministrazione del parlamento – sempre senza autodichia – fu inserita nella Costituzione federale austriaca del 1920 (art. 30).

Il modello di Weimar fu recepito nel *Land* Assia, ma il potere parlamentare di nomina dei giudici del tribunale elettorale fu dichiarato incostituzionale (BVerfG, 2 BvF 1/00 del 8.2.2001, par. 1 – 123, http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20010208_2bvff000100.html).

4. I soggetti estranei che entrano in contatto con il *Bundestag*

A prescindere dal fatto che il Presidente del *Bundestag* eserciti i poteri di mantenimento dell'ordine e di polizia all'interno del Parlamento e che valga il principio dell'“inviolabilità del domicilio (spazi del *Bundestag*)” (*Hausrecht*), non si ravvisano particolarità in merito al rapporto (contenzioso) del *Bundestag*, quale organo del *Bund*, con soggetti estranei e alla relativa giurisdizione. Non esiste infatti una c.d. autodichia parlamentare nemmeno in relazione ai rapporti con terzi. Può invece ovviamente rilevare la disciplina sulle azioni di responsabilità nei confronti dello Stato, per i danni eventualmente provocati dai servizi del *Bundestag*, alla stessa stregua di quelli causati da altri organi statali. I rimedi legali e la giurisdizione dipenderanno comunque sempre dai fatti e rapporti concreti in esame.

¹⁴ Cfr. J. HATSCHKEK, *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reichs*, 250 ss.

Si ricorda, poi, che il potere dell'amministrazione della Dieta imperiale, non dotata di personalità giuridica, né di un proprio patrimonio, di concludere contratti con terzi era stato contestato all'epoca dal governo, ma fu esercitato apparentemente senza dare luogo a sentenze in materia¹⁵.

Si può infine segnalare la possibilità per soggetti terzi di rivolgersi al *Bundestag* con petizioni, indirizzate ad un apposita Commissione istituita dal *Bundestag* in base all'articolo 45 c della Legge Fondamentale¹⁶ per la trattazione delle petizioni e dei reclami rivolti al *Bundestag* ai sensi dell'articolo 17 della Legge Fondamentale¹⁷.

5. Osservazioni conclusive

La ragione della mancata adozione in Germania di forme di autodichia alla stregua del modello inglese può essere spiegato con il rifiuto delle sue origini aristocratiche, forse anche la memoria negativa della "*Parlamentsjustiz*" nell'antico regime.

A questo si aggiungono le obiezioni ricavabili dai principi costituzionali supremi e dalla garanzia di accesso alla giustizia (art. 19, comma 4, LF) elaborati nella giurisprudenza costituzionale citata e non discordanti da quelle accolte nella sentenza della Corte CEDU 28. 4. 2009, *Savino c. Italia*.

L'auto-attribuzione di funzioni giurisdizionali al parlamento può essere considerata incompatibile, non solo con la struttura dell'assetto delle competenze costituzionali della Legge fondamentale, ma anche con il principio della separazione dei poteri, intesa come separazione di funzioni in uno stato di diritto. Infatti, per poter operare come un condizionamento sul secondo potere, gli organi del primo e del terzo potere devono essere separati. Una deroga a questo sistema potrebbe essere disposta solo dal potere di revisione costituzionale.

¹⁵ J. Hatschek, *op. cit.*, 164.

¹⁶ Art. 45c – "(1) Il Bundestag istituisce una Commissione per le petizioni cui spetta la trattazione delle petizioni e dei reclami rivolti al Bundestag in base all'articolo 17.

(2) Una legge federale disciplina le competenze della Commissione per l'esame dei reclami".

¹⁷ Art. 17 – "Ognuno ha il diritto di rivolgere per iscritte, da solo o insieme con altri, delle petizioni o dei reclami alle autorità competenti e alla rappresentanza popolare".

REGNO UNITO

di Sarah Pasetto

1. Introduzione

Il Parlamento britannico ha la facoltà esclusiva di determinare tutte le questioni attinenti ai diritti ed alle immunità ad essa riservati – il c.d. *privilege* –, facoltà denominata anche *exclusive cognisance*. Pertanto, assume valenza fondamentale la nozione di *proceedings in Parliament* (procedimenti in Parlamento): infatti, il *privilege*, e dunque anche la *exclusive cognisance*, è invocabile solamente per atti costituenti ovvero strettamente collegati a questi procedimenti. Così, coloro che partecipano ai cc.dd. *proceedings in Parliament*, che siano parlamentari o meno, non possono essere ritenuti giuridicamente responsabili per cose che vengono dette o fatte nel corso di quei procedimenti¹.

Il Parlamento non è ritenuto un'autorità pubblica ai fini dello *Human Rights Act 1998, Section 6(3)*; pertanto, l'obbligo ivi sancito di comportarsi in conformità coi diritti CEDU non si applica al legislatore².

2. L'autodichia ed i parlamentari

Il *privilege* parlamentare non tutela i singoli parlamentari, bensì le *Houses* in quanto organi collettivi. I parlamentari non sono dunque soggetti alle giurisdizioni penale³ e civile per atti compiuti nel contesto di procedimenti parlamentari.

Il Parlamento dispone di poteri disciplinari e penali nei confronti sia dei propri membri sia di terzi, retaggio della sua configurazione in epoca medievale. Questi poteri devono essere esercitati al solo scopo di permettere alle due *Houses* di adempiere alle proprie funzioni in maniera adeguata. Permettono al Parlamento di porre in essere le misure necessarie per impedire e punire interferenze con il suo funzionamento, il c.d. *contempt of Parliament* (oltraggio al Parlamento).

La nozione del *contempt* non è definita in maniera rigorosa: le due *Houses* hanno il diritto esclusivo di giudicare la sua applicabilità ad un determinato comportamento. Esempi di comportamenti oltraggiosi sono: l'interruzione o il disturbo dei procedimenti parlamentari, l'aggressione o l'intimidazione di un parlamentare o di un membro del personale, la mancata presentazione dinanzi ad una commissione

¹ Per maggiori dettagli, si v. la ricerca Comp. 180, *L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari*, redatto dall'Area di diritto comparato, Servizio studi, nel marzo 2014.

² *Section 6(3)*: “[Il termine] ‘public authority’ non include il Parlamento o un individuo che svolge funzioni collegate a *proceedings in Parliament*.”

³ Si v. il caso *R v Chaytor*, [2010] UKSC 52, in cui alcuni parlamentari sono stati trovati colpevoli di aver fornito una falsa rendicontazione relativamente alle richieste di rimborso spese.

parlamentare, il mancato rispetto di un'ordinanza emessa legittimamente dalla *House*, l'accettazione di tangenti e la non-conformità a regole poste, ad esempio, da codici deontologici⁴.

Le camere hanno il potere di indagare su asseriti oltraggi e di esercitare poteri disciplinari sui propri membri, anche con l'espulsione. L'ultima istanza di espulsione si è avuta nel 1947. Il Parlamento ha anche il potere di comminare pene detentive – la Camera dei Comuni può imporre pene che durino fino al termine della legislatura, mentre quella dei *Lords* a tempo indefinito – ma nella prassi ciò non è avvenuto in tempi recenti. Attualmente, non è chiaro se esista un potere di irrogare sanzioni pecuniarie: i *Commons* lo hanno esercitato da ultimo nel 1666, mentre per quanto riguarda i *Lords* non vi sarebbe alcun meccanismo di riscossione. In ogni caso, l'eventuale pena è oggetto di discussione della *House* nel suo complesso. La sanzione oggi più diffusa è l'emissione di moniti o di rimproveri formali o, al massimo, la sospensione.

Nel 2009, il Parlamento ha istituito l'*Independent Parliamentary Standards Authority*, incaricandola della gestione e della regolamentazione degli stipendi e dei rimborsi parlamentari. La sua composizione e la sua presidenza sono determinate dalla Corona, su parere della stessa *House of Commons*⁵.

Le elezioni parlamentari sono gestite dalle autorità locali, che ne affidano lo svolgimento a cc.dd. *returning officers*⁶. Nel 2000, il Parlamento ha istituito la *Electoral Commission*, un ente indipendente con il compito di sovrintendere allo svolgimento delle elezioni nel Regno Unito attraverso la predisposizione di informazioni e linee-guida per il buon comportamento degli *officers*, e l'invio di osservatori alle giornate elettorali. La *Commission* disciplina i finanziamenti ai partiti politici e la registrazione dei partiti, e fornisce informazioni sulle elezioni e sui *referendum*. Anche in questo caso, la composizione dell'ente viene affidata alla *House of Commons*, con la particolarità che le nomine devono essere approvate dai capi dei diversi partiti rappresentati nella *House*⁷.

3. L'autodichia ed il personale del Parlamento

Il personale del Parlamento rientra in una categoria speciale di funzionari, non potendo essere considerati *civil servants* ordinari⁸. Gli organi amministrativi di vertice sono la *House of Commons Commission* e, per la camera dei *Lords*, l'*House Committee* e l'*House of Lords Management Board*.

⁴ *Parliamentary Privilege, First Report*, par. 264.

⁵ *Parliamentary Standards Act 2009*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/13/schedule/1>. Si v. in particolare la *Schedule 1*.

⁶ Se il collegio elettorale coincide con una contea, l'*officer* è l'alto sceriffo della stessa; se coincide con un *borough*, allora sarà il sindaco ovvero il presidente del consiglio locale.

⁷ *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Section 3*.

⁸ L'*House of Commons Administration Act 1978* dispone che le fasce retributive, gli stipendi e le condizioni di servizio del personale devono essere "generalmente in linea" con quelli applicabili al *Civil Service*; tuttavia, la *House (of*

L'applicabilità della legislazione ordinaria al Parlamento è tuttora una questione aperta, principalmente a causa della perdurante efficacia nell'ordinamento della sentenza *R v Graham-Campbell, ex parte Herbert*⁹, del 1935. Nel caso, si era appurato che un locale all'interno del Parlamento vendeva alcolici senza la licenza necessaria. Il giudice adito aveva affermato che le corti non sarebbero intervenute: in quella circostanza, la *House of Commons* agiva collettivamente, in una maniera che rientrava nel contesto degli affari interni della *House*. Le camere non sono intervenute in seguito alla pronuncia, e la situazione è rimasta invariata sino ai giorni nostri. Questo ha dato luogo ad una presunzione secondo cui, in assenza di una previsione espressa in tal senso, le leggi non si applicano al Parlamento; se il Parlamento accetta di sottoporsi ad esse, è solamente su base volontaria. Del resto, in base ad una delle formulazioni essenziali del principio costituzionale della sovranità parlamentare, il Parlamento non può vincolarsi *pro futuro*.

Tuttavia, l'orientamento secondo cui il Parlamento sarebbe esente dalla legge può dirsi superato, come si evince da espressioni esplicite di tutti i poteri dello Stato: la Corte suprema nella sentenza *R v Chaytor* del 2010¹⁰; il Governo col *Green Paper* sul privilegio parlamentare dell'aprile 2012¹¹; il Parlamento stesso, nel *Parliamentary Privilege Report* del 2013 e nei manuali del personale predisposti per le due Camere. Questi ultimi testi prevedono la possibilità per il personale soggetto a licenziamento o, in alcune circostanze, a pensionamento anticipato, e che abbia soddisfatto determinati requisiti di servizio¹², di ricorrere in giudizio presso gli *Employment Tribunals*, oltre che di seguire le procedure di ricorso interne.

I due manuali fanno espresso riferimento alla applicabilità della normativa sulle pari opportunità e sull'impiego. Il testo della *House of Commons* afferma che le condizioni di servizio del personale della *House* sono tutelate da normative generali (in tema, ad esempio, di pari opportunità, previsioni fiscali, etc) o dal *House of Commons Management Code*, il quale segue il principio di tenere, come fondamento, le condizioni del *Civil Service*. Il manuale predisposto dalla *House of Lords* dispone esplicitamente l'applicabilità di molteplici misure legislative, tra cui l'*Equalities Act 2010*, *Working Time Regulations*

Commons) non fa parte dell'*Home Civil Service*. Questi criteri di base possono essere modificati per tener conto delle peculiarità della *House*.

⁹ [1935] 1 KB 594.

¹⁰ “Là dove una legge non riguardi specificamente questioni afferenti al privilegio, è in teoria necessario, come questione di interpretazione legislativa, determinare una serie di questioni sovrapposte. La legge si applica all'interno del perimetro del palazzo di Westminster? Se sì, si applica in sfere precedentemente entro la *exclusive cognisance* del Parlamento? In seguito al caso *Ex p Herbert*, sembra esistere una presunzione secondo cui le leggi non si applicano entro il palazzo di Westminster a meno che non vi sia una previsione esplicita in tal senso. Quella presunzione è aperta ad una sua messa in discussione”.

¹¹ “Alla luce della sentenza *Chaytor*, in futuro le corti probabilmente adotteranno un approccio ragionevolmente chiaro. Le corti rimangono osservanti del privilegio parlamentare e della *exclusive cognisance*; ma le leggi e la giurisdizione delle corti saranno escluse solo se le attività in questione siano centrali rispetto alle funzioni del Parlamento in quanto organo legislativo e deliberativo”.

¹² Se il lavoratore è stato assunto prima del 6 aprile 2012, deve aver maturato un'anzianità di almeno un anno. Se è stato assunto dopo il 6 aprile 2012, l'anzianità minima è di due anni. Il ricorso presso l'*Employment Tribunal* deve essere proposto entro 90 giorni dalla data effettiva del licenziamento.

1998 (par. 5.3), *Health and Safety at Work etc. Act 1974* (par. 8.1), *Section 5* dell'*Official Secrets Act 1989*, *Data Protection Act 1998*.

Ad ulteriore riprova dell'assoggettabilità del Parlamento alla giurisdizione ordinaria per questioni non legate ai *proceedings*, gli *staff handbooks* delle *House* del 2012 (par. 13, parte 5, capitolo 18) affermano che:

“Vi sarà fornita assistenza legale qualora foste denunciati per risarcimenti risultanti da azioni da voi intraprese nel corso del vostro lavoro. Tuttavia, il diritto all'assistenza legale non si applica se: si ritiene che abbiate agito al di fuori dell'ambito dei termini del vostro lavoro; e se vi rifiutate di informare il vostro difensore legale nei termini richiesti dalla *House of Commons*.

Di solito, non vi sarà chiesto di pagare per qualsiasi perdita o danno risultante da azioni intraprese onestamente ed in buona fede nel corso del vostro lavoro, a meno che le vostre azioni non siano ritenute gravemente negligenti.

Se è stato commesso un illecito disciplinare, vi si potrebbe chiedere di pagare l'eventuale perdita o danno”.

Queste particolarità hanno riscontro anche in altri testi legislativi: secondo la *Section 277(2)* del *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992*, “[n]essuna previsione in alcuna regola di diritto o nella legge e nella consuetudine del Parlamento possono impedire ad un individuo di proporre un ricorso civile di lavoro dinanzi alle corti [...]”.

Da menzionare è anche la *policy* adottata dalle due *Houses*, secondo cui là dove norme di rango primario o secondario (di origine sia nazionale sia europea) danno luogo a diritti individuali, ed influiscono sulle attività del Parlamento, se ne estende l'applicabilità anche al Parlamento; in particolare, si estende alle due camere del Parlamento (con il loro accordo) la normativa applicabile alla Corona ed ai suoi *servants*. Tuttavia, secondo le commissioni parlamentari sul privilegio, la *policy* non viene osservata in maniera uniforme¹³.

In ogni caso, non sembrano imminenti interventi legislativi tesi a rendere coerente il quadro normativo, e naturalmente non è dato prevedere se un caso che sollevi questioni al riguardo possa giungere a breve alla cognizione delle corti.

4. L'autodichia ed i terzi

Come si è visto, il Parlamento ha mantenuto il diritto di gestire i propri affari interni nell'ambito dei propri spazi¹⁴. Tuttavia, questo diritto non è tale da permettere al Parlamento di sfuggire alla giurisdizione

¹³ *Parliamentary Privilege, First Report*, Capitolo 8, par. 222.

¹⁴ L'esclusività è stata accettata anche dalle corti. Si v., ad riguardo, *Bradlaugh v Gosset* (1883) QBD 271: “La *House of Commons* non è soggetta al controllo delle corti di Sua Maestà nell'amministrazione di quella parte dell'ordine giuridico legislativo che sia collegato ai suoi procedimenti interni”.

ordinaria nel caso, ad esempio, “di una disputa relativa alla fornitura di carta per fotocopiatrici o al licenziamento di un addetto alle pulizie”¹⁵.

**JOINT COMMITTEE ON PARLIAMENTARY PRIVILEGE, *Parliamentary Privilege, First Report*,
Parr. 246-248, Capitolo 5, 1999**

“[...] è necessario distinguere tra le attività della *House* che necessitano di tutela [nell’ambito del diritto di ciascuna *House* di amministrare le proprie questioni interne, entro i suoi spazi] da quelle che non ne hanno bisogno. Il palazzo di Westminster è un edificio grande; esso richiede manutenzione considerevole; esso fornisce un’ampia gamma di servizi per i parlamentari; esso impiega e si cura di un alto numero di personale e di visitatori. Questi servizi richiedono personale e forniture ed appaltatori. Per la maggior parte, e giustamente, questi servizi non sono ritenuti essere tutelati dal privilegio. È difficile vedere buoni motivi affinché i ricorsi per violazione di contratto relativi al *catering* od ai servizi edili, ad esempio, debbano essere esclusi dalla giurisdizione delle corti, o perché un individuo che soffra un danno fisico nella sede parlamentare non debba poter agire in giudizio per ottenere un risarcimento per negligenza. Ciò è stato formalmente riconosciuto dal *Parliamentary Corporate Bodies Act 1992*. Ai sensi di questo *Act*, ciascuna *House* ha istituito una figura di *corporate officer* abilitato a firmare contratti da parte della *House*, ed agire in giudizio civile o sostenere ricorsi contro la *House*.

Il confine tra le attività privilegiate e quelle non privilegiate delle *Houses* non è agevole da definire. Forse la definizione che più si avvicina è la seguente: le zone in cui le corti non dovrebbero intervenire si estendono oltre i *proceedings in Parliament*, ma le zone privilegiate devono essere così strettamente e direttamente collegate coi *proceedings in Parliament* che l’intervento da parte delle corti sarebbe incoerente rispetto alla sovranità del Parlamento in quanto assemblea legislativa e deliberativa. Ad esempio [...], [sono coperte dal *privilege*] le iniziative intraprese dalle biblioteche delle due Camere di tenere aggiornati i parlamentari su questioni di interesse politico significativo.

Ne consegue che le funzioni gestionali collegate alla fornitura di servizi nelle *Houses* sono soggette al privilegio solamente in via eccezionale. In particolare, le attività della Commissione della *House of Commons*, un ente istituito in base all’*House of Commons Administration Act 1978* non sono generalmente soggette al privilegio, né lo sono la gestione e l’amministrazione dei dipartimenti entro le *House*. Il confine non è netto. A volte, la gestione delle *Houses* potrebbe avere a che fare con questioni collegate direttamente a *proceedings* che rientrano nell’ambito dell’art. 9. Ad esempio, il fondo pensioni della *House of Commons* è disciplinata in parte da risoluzioni della *House*”.

Da notare è che i poteri parlamentari in tema di oltraggio (v. *supra*, par. 2) si applicano teoricamente anche ai non-parlamentari. Tuttavia, l’ultima istanza in cui il Parlamento ha fatto uso dei propri poteri di sanzionare comportamenti oltraggiosi da parte di non-parlamentari risale al XIX secolo. La commissione bicamerale che ha redatto la relazione parlamentare sul privilegio del 1999 ha raccomandato che la sanzione degli individui per interferenze con le funzioni del Parlamento dovesse essere affidato alle corti, soli organi in grado di assicurare le salvaguardie giuridiche opportune in tempi moderni.

In teoria, il Parlamento ha il potere di sottoporre alla propria giurisdizione penale coloro che intentano un ricorso giudiziale contro un parlamentare per azioni intraprese nel contesto dei *proceedings in*

¹⁵ *Parliamentary Privilege – First Report*, par. 241.

*Parliament*¹⁶. Come ribadito dalla stessa commissione bicamerale, si tratta di una previsione fortemente inopportuna, che dovrebbe potersi risolvere attraverso il semplice rigetto del ricorso da parte delle corti, e non con l'assoggettabilità alla giurisdizione penale del legislatore.

¹⁶ *Strauss' Case*, del 1958, non riportato dai *law reports*; il caso è analizzato in S.A. DE SMITH, *Parliamentary Privilege and the Bill of Rights*, in *Modern Law Review*, settembre 1958.

SPAGNA

di Carmen Guerrero Picó

1. Brevi cenni sull'irresponsabilità dei parlamentari spagnoli

A garanzia dell'indipendenza del Parlamento spagnolo, i membri delle *Cortes Generales* godono delle prerogative previste nell'art. 71 Cost., ovvero dell'insindacabilità, dell'irresponsabilità e del c.d. foro speciale¹. Durante il loro mandato, i deputati ed i senatori godono della c.d. immunità e possono essere arrestati soltanto in caso di flagranza di reato. Non possono essere incriminati né processati se non previa autorizzazione delle rispettive Camere (*supplicatorio*). Inoltre, nei processi contro deputati e senatori è competente la *sala* penale del Tribunale supremo. L'irresponsabilità o immunità costituisce una prerogativa di carattere formale, volta a tutelare le Camere ed il loro funzionamento, evitando attacchi politici e strumentali ai rappresentanti del popolo; non ha, quindi, natura di privilegio personale del singolo e viene interpretata restrittivamente (per tutte, SSTC 90/1985, 243/1988, 9/1990 e 206/1992). Al termine del suo mandato il parlamentare torna ad essere sottoposto alla giustizia ordinaria.

D'altra parte, gli artt. 99-107 del regolamento della Camera dei deputati e gli artt. 101-103 del regolamento del Senato sanciscono le norme interne riguardanti il regime disciplinare. Nel caso in cui i parlamentari ritengano che le sanzioni loro comminate violino i loro diritti fondamentali, possono presentare un ricorso di *amparo* dinanzi al Tribunale costituzionale, entro tre mesi dalla data in cui la decisione della Camera diventa definitiva (art. 42 della legge *orgánica* n. 2/1979, del 3 ottobre, sul Tribunale costituzionale).

2. La possibilità di sottoporre a controllo esterno gli atti riguardanti il personale delle Camere

Con l'avvento della democrazia e nonostante il riconoscimento costituzionale dell'autonomia delle *Cortes Generales*, la dottrina ha rilevato che una graduale e sempre più frequente sottoposizione degli atti del Parlamento e dei suoi membri al controllo giurisdizionale sia il segno della nuova identità dell'istituzione parlamentare nello Stato costituzionale. Cionondimeno, la portata del controllo giudiziario

¹ L'art. 71 Cost. va integrato da alcune norme contenute nei regolamenti della Camera e del Senato, nella legge processuale penale e nella legge del 9 febbraio 1912 *de jurisdicción y procedimientos especiales en las causas contra Senadores y Diputados*. Sull'irresponsabilità dei parlamentari si veda la parte riguardante la Spagna del precedente lavoro della Sezione di diritto comparato, *L'impedimento dei titolari del potere esecutivo a comparire in udienza come imputati*, novembre 2010, reperibile *on line* alla pagina http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/CC_SS_Impedimento_10022011.pdf (in particolare il paragrafo 2.1.2.). V. anche CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Sinopsis artículo 71*, gennaio 2011, reperibile alla pagina <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=71&tipo=2>.

degli atti parlamentari non è pacifica in dottrina e si possono osservare cambiamenti anche nella giurisprudenza costituzionale, che dall'iniziale esclusione del controllo sugli *interna corporis acta* (categoria molto discussa tra gli autori) è passata a intervenire quando si tratti di decisioni riguardanti i diritti fondamentali di terzi, e quindi nei casi in cui l'atto "esce o trascende dalla sfera non controllabile propria degli *interna corporis acta*" (per tutte, STC 118/1988, del 20 giugno, FJ 2)².

Un discorso particolare meritano gli atti parlamentari riguardanti il rapporto di lavoro delle Camere con i propri dipendenti: è, infatti, consolidata la possibilità di sottoporli al controllo esterno della giurisdizione contenzioso-amministrativa³.

La Costituzione spagnola del 1978 riconosce l'autonomia normativa, finanziaria e funzionale della Camera dei deputati e del Senato, e rinvia all'approvazione di comune accordo di uno statuto del personale delle *Cortes Generales* (art. 72 Cost., in particolare commi 1 e 3)⁴. Il Tribunale costituzionale ha riconosciuto a tale statuto – approvato dagli uffici di presidenza di entrambe le Camere riuniti in sessione congiunta – valore di legge (v., per tutte, la STC 139/1988)⁵. L'autonomia amministrativa si traduce nel fatto che le Camere sono le uniche autorità per il personale parlamentare; nessun altro potere dello Stato può determinare la loro struttura burocratica interna né il regime dei loro dipendenti, e l'autonomia normativa delle Camere implica che possa stabilire specificità riguardo al regime generale dei pubblici

² In effetti, se l'autonomia funzionale delle Camere ha fatto sì che gli *interna corporis acta* fossero esclusi tradizionalmente dalla cognizione e dal controllo da parte dei tribunali ordinari e del Tribunale costituzionale, successivamente quest'ultimo ha negato che si possa escludere il suo controllo dinanzi la violazione di diritti fondamentali. La STC 121/1997, del 1° luglio, ha distinto tra gli atti di natura tipicamente parlamentare – *interna corporis acta* –, espressione della loro autonomia in quanto organi costituzionali, e che sono esclusi dal controllo giurisdizionale, ed i restanti atti di natura amministrativa, suscettibili di tutela in *amparo* una volta esaurita la via giudiziaria ordinaria. In precedenza, l'ATC 219/1989, del 27 aprile, aveva dichiarato inammissibile un ricorso di *amparo* avverso una decisione in materia di personale per il mancato esaurimento della via giudiziaria.

Sul tema, v. R. PUNSET BLANCO, *Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 28, gennaio-aprile 1990, 111 ss.; S. NAVOT, *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios: un análisis comparado de la evolución jurisprudencial en España e Israel*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 77, maggio-agosto 2006, 153 ss.; ed E. GÓMEZ CORONA, *La actividad de organización y funcionamiento interno de las Cámaras Parlamentarias en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 32, settembre-dicembre 2007, 189 ss.

³ V., per tutti, P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Artículo 72.1: Autonomía funcional de las Cámaras: Reglamentaria, Presupuestaria y de Personal*, in O. ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, 1996, vol. VI, 392 ss. (consultato in versione elettronica); J. A. MARTÍNEZ CORRAL, *El control jurisdiccional de la actividad materialmente administrativa del Parlamento*, in *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* n. 17/2006 (consultato in versione elettronica); e X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n. 22, 2009, 209 ss.

⁴ V. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Sinopsis artículo 72*, gennaio 2011, reperibile *on line* alla pagina <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=72&tipo=2>.

⁵ Si v. E. MATÍA PORTILLA, *El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n. 22, 2009, 179 ss.

dipendenti⁶; questo non significa, tuttavia, che il Parlamento possa farlo in deroga alle norme costituzionali.

Da notare, però, è che l'autonomia del Parlamento non include la c.d. giurisdizione domestica. L'art. 117 Cost. sancisce il principio di unità giurisdizionale, vietando le giurisdizioni speciali: nell'art. 117, comma 6, Cost. i tribunali di eccezione e nell'art. 26 Cost. i tribunali d'onore. Le uniche eccezioni sono la giurisdizione militare (art. 117, comma 5, Cost.) ed i c.d. tribunali consuetudinari e tradizionali (art. 125 Cost.)⁷. Infine, l'art. 24, comma 2, Cost. sancisce il diritto fondamentale al giudice ordinario predeterminato dalla legge.

3. La competenza per risolvere i ricorsi amministrativi e per giudicare le cause riguardanti il personale del Parlamento

Lo Statuto del personale delle *Cortes Generales* attualmente in vigore è del 27 marzo 2006, e si applica ai funzionari, ai pubblici dipendenti ed al personale a contratto. È stato novellato in due occasioni: il 16 settembre 2008 ed il 21 settembre 2009. Specifica all'art. 75 quali sono gli organi delle Camere di fronte ai quali è possibile ricorrere contro le decisioni in materia di personale adottate dagli organi ed autorità di ciascuna Camera. Inoltre, decreta l'applicazione suppletiva della legge n. 30/1992, del 26 novembre, sul regime giuridico comune delle pubbliche amministrazioni e sul procedimento amministrativo comune.

In passato, il Tribunale supremo si era dichiarato non competente per giudicare le decisioni riguardanti il personale delle *Cortes Generales*⁸. Interpretava, infatti, in senso restrittivo l'art. 1 della legge del 27 dicembre 1956 regolatrice della giurisdizione contenzioso-amministrativa, secondo cui rientravano nell'ambito di applicazione della legge gli atti delle "pubbliche amministrazioni"⁹.

⁶ Difatti l'art. 4, lettera a), della legge n. 7/2007, del 12 aprile, regolatrice dello statuto *básico* dell'impiegato pubblico stabilisce che le sue norme sono applicabili ai funzionari delle *Cortes Generales* solo quando così lo disponga la propria legislazione. Sull'applicazione della legge ai pubblici impiegati delle Camere si veda E. GRECIET GARCÍA, *Parlamento e infracciones disciplinarias de los funcionarios: ¿el final de algunas perplejidades?*, e R. MANZANA LAGUARDA, *La potestad autonormativa de Les Corts y la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público*, pubblicati entrambi in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n. 22, 2009, 77 ss. e 121 ss.

⁷ La Costituzione ammette questi ultimi in quanto, al pari della giuria, sono una forma di partecipazione dei cittadini nell'amministrazione di giustizia. Sono formati da persone non specializzate nella pratica giudiziaria. Si tratta, in concreto, del Tribunale delle acque di Valencia e del Consiglio dei probiviri di Murcia.

⁸ V. N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, in *Revista Española de Derecho Político (UNED)*, n. 9, 1981, 84. L'autore cita due ordinanze del 14 novembre e del 13 dicembre 1969, in cui si dichiarava l'inammissibilità del ricorso contenzioso-amministrativo presentato da un *letrado* delle Cortes contro l'atto parlamentare con cui gli era stata imposta la sanzione della sospensione dall'impiego e dello stipendio.

⁹ Il testo della legge, oggi abrogata, è reperibile *on line* alla pagina <http://www.boe.es/boe/dias/1956/12/28/pdfs/A08138-08158.pdf>.

Attualmente, il testo normativo è inequivocabile. L'art. 1, comma 3, della legge n. 29/1998, del 13 luglio, regolatrice della giurisdizione contenzioso-amministrativa specifica che essa si applica agli atti e disposizioni in materia di personale, amministrazione e gestione soggetti al diritto pubblico adottati dagli organi competenti della Camera dei deputati e del Senato.

La *sala* contenzioso-amministrativa del Tribunale supremo è l'unica competente per conoscere dei ricorsi contro gli atti e disposizioni degli organi competenti della Camera dei deputati e del Senato (art. 58, primo comma, della legge *orgánica* n. 6/1985, del 1° luglio, sul potere giudiziario)¹⁰. Nello stesso senso si pone, oggi, anche l'art. 12 della legge n. 29/1998, del 13 luglio, regolatrice della giurisdizione contenzioso-amministrativa.

Sono molte le sentenze del Tribunale supremo concernenti cause tentate dai dipendenti delle Camere. Ad esempio, possiamo citare la recente sentenza della *sala* contenzioso-amministrativa del Tribunale supremo del 2 dicembre 2013 (n. ric. 752/2011), che ha giudicato la *resolución* dell'Ufficio di Presidenza del Senato del 6 settembre 2011, con cui si respingeva un ricorso che impugnava l'esito del concorso per il posto di capo del servizio per gli acquisti e la catalogazione della biblioteca. Il Tribunale supremo ha confermato che l'aggiudicazione del posto e la successiva nomina del vincitore del concorso era illegittima ed ha quindi deciso di accogliere il ricorso, decretando l'annullamento della nomina.

Resta infine da ribadire che è possibile presentare un ricorso di *amparo* dinanzi al Tribunale costituzionale contro le decisioni o atti non aventi forza di legge emanati dalle *Cortes Generales* o dai suoi organi che violino i diritti e le libertà fondamentali (art. 42 della legge *orgánica* n. 2/1979, del 3 ottobre, sul Tribunale costituzionale). La STC 121/1997, del 1° luglio, dichiara che non sussiste alcun dubbio sul punto che una disposizione generale delle Camere in materia di personale possa essere oggetto di impugnazione attraverso il ricorso di *amparo* (FJ 3). Nella fattispecie, l'atto impugnato era una *resolución* dei Presidenti delle Camere recante le norme regolatrici delle elezioni alla *Junta de Personal de las Cortes Generales*, che ad avviso del sindacato ricorrente violava il principio di eguaglianza e la libertà sindacale. Il ricorso di *amparo* è stato peraltro rigettato nel merito.

¹⁰ L'art. 58, primo comma, è stato novellato dalla legge *orgánica* n. 6/1998, del 13 luglio, il cui scopo era rendere coerente la legge regolatrice della giurisdizione contenzioso-amministrativa con la legge *orgánica* sul potere giudiziario. Prima della riforma, la norma alludeva all'ambito materiale: "in materia di personale ed atti di amministrazione", ed ora il riferimento è divenuto "nei termini e nelle materie stabilite dalla legge".

STATI UNITI

di Sarah Pasetto

1. Introduzione

Il principio secondo cui le leggi emanate dal Congresso devono essere vincolanti per tutti, compresi i membri del potere legislativo, è un principio costituzionale fondamentale nell'ordinamento statunitense. I soli privilegi concessi ai componenti del Congresso dalla Costituzione sono la libertà dall'arresto (peraltro limitata) e la libertà di parola per ciò che riguarda discorsi o dibattiti pronunciati nelle camere¹. Si riteneva che la scarsa previsione costituzionale, alla luce della relativa ampiezza della disciplina britannica corrispondente, fosse motivata proprio dal desiderio di assicurare che i membri del Congresso non cercassero di esonerarsi dall'osservanza delle norme che essi stessi producevano, preoccupazione evocata anche nei *Federalist Papers*².

2. L'autodichia ed i parlamentari

La Costituzione prevede la possibilità per la *House of Representatives* e per il Senato di disciplinare o punire i propri membri.

Costituzione, Art. I, Section 5, Clause 2

Ciascuna *House* può determinare le Regole per i propri Procedimenti, punire i propri Membri per comportamenti turbolenti e, con l'Accordo dei due terzi, espellere un Membro.

Tale autorità è ulteriore rispetto a qualsiasi responsabilità penale o civile cui un parlamentare possa incorrere per un determinato comportamento illecito. Infatti, i parlamentari statunitensi sono generalmente assoggettabili alla cognizione dell'autorità giudiziaria ed alle forze dell'ordine ordinarie per questioni non pertinenti a "discorsi o dibattiti" in Congresso. Quest'ultimo ha l'obiettivo di punire il comportamento, ma anche quello di tutelare l'integrità istituzionale, i procedimenti e la reputazione delle Camere.

Le due camere del Congresso possono esercitare un potere disciplinare sui propri membri. Le sanzioni più comunemente imposte dalle singole camere, nella loro veste di organo collettivo, sono l'espulsione, la censura ed il rimprovero. Esse possono però irrogare anche sanzioni pecuniarie o disporre il risarcimento economico, oltre ad imporre la sospensione dei parlamentari o revocare taluni privilegi. Per gli illeciti non sufficientemente gravi da meritare una sanzione imposta dalla camera intera, è prevista la possibilità di una

¹ Si v. l'art. I, Section 6 (c.d. *Speech or Debate Clause*), della Costituzione, trattata in maggior dettaglio nella ricerca Comp. 180, *L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari*, redatto dall'Area di diritto comparato, Servizio studi, nel marzo 2014.

² Si v. C.D. BLOCK, *Congress and Accounting Scandals: Is the Pot Calling the Kettle Black?*, in *Nebraska Law Review*, vol. 82, 2003, 365 ss.

sanzione dell'*House Committee on Ethics* (Comitato parlamentare sull'Etica). Qualora si decidesse di espellere un parlamentare (ciò che è avvenuto solamente cinque volte nella storia³) le camere non devono seguire gli obblighi costituzionali di istituire un processo ed addivenire ad una dichiarazione di colpevolezza⁴.

I comportamenti suscettibili di sanzione sono le violazioni del diritto civile o penale o di regolamenti interni del Congresso, ovvero qualsiasi comportamento che si ritiene che possa screditare l'istituzione; dunque, non è necessario aver violato una particolare previsione. L'indeterminatezza vale anche per quanto riguarda i comportamenti tali da provocare l'espulsione, anche se nella storia questa sanzione è stata comminata per atti di slealtà nei confronti del Governo o di abuso di potere, come ad esempio episodi di corruzione.

Rules of the House Committee on Ethics, Rule 24(e)

“Con riguardo alle sanzioni che il Comitato può raccomandare, il rimprovero è opportuno per le violazioni gravi, la censura per quelle più serie e l'espulsione di un Membro od il licenziamento di un funzionario o di un dipendente è opportuno per le violazioni più gravi. Una multa è adatta ai casi in cui è probabile che la violazione sia stata commessa per assicurare un vantaggio pecuniario personale; ed il diniego o la limitazione di un diritto, potere, privilegio o immunità di un Componente è opportuno se la violazione ha influito sull'esercizio o sulla detenzione di un tale diritto, potere, privilegio od immunità”.

Il Congresso gode anche di autorità e discrezionalità assai ampi per esercitare il potere disciplinare, secondo parametri procedurali che decide in autonomia; in genere, queste procedure non prevedono un diritto ad un successivo controllo giurisdizionale. In tal senso si è pronunciata anche la Corte suprema federale.

United States v. Brewster, 408 U.S. 501 (1972)

“La procedura disciplinare nei confronti di un membro nel Congresso [...] non è circondata dalla serie di scudi protettivi disponibili in un caso penale. Un membro viene non giudicato secondo alcun parametro articolato allo scopo, ed è alla mercé di una discrezionalità quasi illimitata dell'organo imputante [...] la cui decisione non è impugnabile”.

Oggi, quando un parlamentare viene accusato di atti penalmente rilevanti, la camera parlamentare avvia subito indagini sulle circostanze di fatto relative al caso; il Regolamento del Comitato sull'Etica prevede l'automatico radicamento della propria giurisdizione, appena un parlamentare sia stato accusato di un reato grave. Un simile potere di indagine è sancito anche dal Regolamento interno della *House of Representatives*⁵.

Gli stipendi parlamentari sono disciplinati dall'art. I, *Section 6*, della Costituzione, che fa riferimento alla retribuzione di parlamentari “accertata per legge, e versata dal Tesoro degli Stati Uniti”⁶. Nel 1967, è

³ J. MASKELL, *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives*, Congressional Research Service, 2013, 4.

⁴ J. MASKELL, *Expulsion*, cit., 2013, 3.

⁵ Rispettivamente, *House Committee on Ethics Rule 14(a)(4)*, 18(e); e *House Rule XI*, cl. 3(a)(2).

⁶ L'*Ethics Reform Act* del 1989 ed il XXVII Emendamento disciplinano le modifiche stipendiali.

stata istituita una commissione dalla durata quadriennale con la funzione di proporre al Presidente statunitense i livelli di stipendio per le più alte cariche pubbliche, tra cui anche quella di parlamentare. Nel 1975, il Congresso ha adottato una legge secondo cui i parlamentari rientrano in un sistema particolare, in relazione al quale il Presidente degli Stati Uniti può adottare raccomandazioni volte ad aumentare, annualmente, lo stipendio dei titolari di cariche pubbliche, al fine di mantenere i salari paragonabili a quelli del settore privato. In seguito ad una riforma introdotta nel 1988, qualsiasi cambiamento nel livello stipendiale dei parlamentari non può aver luogo prima di una elezione.

Per quanto riguarda le elezioni, nel 1975 il Congresso ha istituito la *Federal Election Commission*, incaricata della divulgazione di informazioni relative al finanziamento delle campagne elettorali, di far rispettare le leggi relative, ad esempio, ai limiti ed ai divieti sui contributi e di sovrintendere al finanziamento pubblico delle elezioni presidenziali. I membri della *Federal Election Commission* sono nominati dal Presidente degli Stati Uniti e confermati dal Senato. Per le altre questioni, in alcuni stati le elezioni sono amministrare da cc.dd. collegi di elezione (*Boards of elections*); nel 2002 è stata istituita anche la *Election Assistance Commission*, che ha la funzione di adottare linee-guida e di divulgare informazioni relative alla gestione delle elezioni; anche in questo caso, i suoi membri sono nominati dal Presidente e confermati dal Senato. Le decisioni delle due *Commissions* sono impugnabili di fronte ai giudici secondo le regole ordinarie⁷.

3. L'autodichia ed il personale parlamentare

Il *Congressional Accountability Act* del 1995⁸ applica dodici leggi in materia di diritti civili, lavoro, antidiscriminazione, organizzazione sindacale e sicurezza sul lavoro al Congresso ed a determinate agenzie del potere legislativo, richiedendo loro di seguire buona parte delle norme che si applicano alle imprese ed al Governo federale. La legge ha anche istituito una procedura per la risoluzione delle controversie incentrata sulla consulenza e sulla mediazione⁹. La garanzia dell'osservanza dell'*Act* è affidata all'*Office of Compliance*, un'agenzia indipendente creata allo scopo; l'*Office* gestisce le procedure di risoluzione delle controversie, ma tiene anche corsi informativi e di formazione relativamente all'*Act* e dà consulenze al Congresso sulle eventuali modifiche alla legge. L'ufficio legale dell'ente ha la facoltà di intraprendere indagini indipendenti. Il collegio direttivo dell'*Office* è composto da cinque membri non politicamente affiliati, nominati dai capi dei partiti di governo ed opposizione delle due camere del Congresso.

⁷ Si veda, ad es. il noto caso *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010), in cui la Corte suprema federale ha rimosso i limiti ai finanziamenti politici di corporazioni, associazioni e sindacati; si veda altresì il caso *Kobach et al. v. The United States Election Assistance Commission*, Case No. 13-cv-4095-EFM-TJJ, relativo alla facoltà di quest'ultima commissione di imporre determinati criteri da applicare nella predisposizione dei moduli per la registrazione dei votanti. Il caso è stato deciso il 19 marzo 2014 dalla *District Court* federale del Kansas.

⁸ 2 U.S.C. Sections 1301 ss.

⁹ OFFICE OF COMPLIANCE, *CAA Handbook*, 2005, 4-5.

L'Act si applica ai dipendenti della *House of Representatives* e del Senato statunitensi, oltre che al personale di altri organi legislativi (ad esempio, il *Congressional Budget Office*, oltre che alla *Capitol Police*), a coloro che fanno domanda di assunzione presso questi enti e, in determinate circostanze, anche ad ex-dipendenti. In ogni caso, l'Act non prevede una disciplina completa dei rapporti di lavoro del personale parlamentare.

La procedura di risoluzione delle controversie prevista dalla legge stabilisce la necessità di seguire dapprima una fase interna (consulenza e mediazione); solamente in seguito all'esito insoddisfacente di questa un dipendente può agire in giudizio, con un'udienza amministrativa¹⁰ o rivolgendosi alla *District Court* federale competente. In entrambi i casi, l'azione deve essere intentata entro 90 giorni (ma non prima di 30 giorni) dalla conferma scritta del fallimento del tentativo di mediazione. Nel caso del ricorso civile, si applicano le norme ordinariamente applicabili ai ricorsi dinanzi alle corti federali.

In caso di esito positivo per il lavoratore, la corte federale può assegnargli risarcimenti pecuniari o rimedi opportuni di altra natura, oltre al diritto alla copertura delle spese per la difesa tecnica o per i periti. L'Act non prevede l'emissione di sanzioni di natura civile o di risarcimenti punitivi.

Qualora si denunciino illeciti relativi alla salute ed alla sicurezza sul lavoro, all'accesso a servizi pubblici ed altri diritti dei disabili, nonché pratiche di lavoro ingiuste, è necessario adire l'ufficio legale dell'*Office of Compliance*, il quale può indagare su tali allegazioni. Se del caso, l'ufficio emette una notifica formale. Persistendo l'illecito, l'ufficio adisce un *Hearing Officer* dell'*Office of Compliance*; le decisioni di questo *Officer* possono essere impugnate dinanzi al collegio direttivo dell'*Office* e, successivamente, se del caso, dinanzi alla Corte di appello per il *Federal Circuit*.

La *Speech or Debate Clause*, che pure tutela i parlamentari da azioni legali nel corso dello svolgimento delle loro funzioni legislative, non si estende a questioni relative, ad esempio, a rapporti di lavoro con i loro dipendenti personali¹¹.

¹⁰ In questo caso, il ricorso viene proposto di fronte allo stesso *Office of Compliance*, il quale nomina un *Hearing Officer* che emette una decisione scritta entro 90 giorni dalla conclusione dell'udienza. L'eventuale ricorso del dipendente giunge dinanzi al collegio direttivo dello stesso *Office*, il quale emette una decisione scritta e motivata. Il lavoratore può ottenere i rimedi indicati *supra*, nel testo, con riguardo ai ricorsi in giudizio.

¹¹ *Bastien v. The Office of Senator Ben Nighthorse Campbell*, No. 02-1343, 390 F.3d 1301, del 2006. "I contatti informali intrattenuti dalla ricorrente con gli elettori e con altre fonti di informazione ed opinione non erano di natura legislativa. Poiché i doveri della ricorrente non erano legislativi, e le azioni di diritto del lavoro successivamente intraprese contro di lei non erano in sé legislative, il suo ricorso fondato sul *Congressional Accountability Act* è ammissibile [*ergo*, non ostacolato dalla *Speech or Debate Clause*]". "La [*Clause*] non deve interpretarsi in modo tale da rendere i membri del Congresso una categoria speciale di cittadini, tutelati da azioni civili (o penali) insorgenti da qualsiasi attività che potrebbero porre in essere nello svolgimento dei loro doveri d'ufficio".

Si v. anche *Fields v Office of Eddie Bernice Johnson*; *Hanson v. Office of Senator Mark Dayton*, No. 04-5315, No. 04-5335, 459 F.3d 1, del 2006; *Howard v. Office of the CAO of the United States House of Representatives*, No. 12-5119 consolidated with 12-5120, 720 F.3d 939, del 2013.

4. L'autodichia ed i terzi

Il Congresso ha il potere di dichiarare che un individuo ha commesso un *contempt of Congress* (oltraggio al Congresso) se il comportamento o un'azione di quell'individuo ostacola i lavori del Congresso; questo potere è indissolubilmente legato al potere del Congresso di compiere indagini, a sua volta assai ampio. Queste facoltà non sono sancite nella Costituzione, ma sono state da tempo riconosciute dalla Corte suprema, che ha ribadito l'essenzialità di questo potere per la funzione legislativa, desumibile dal conferimento generale di poteri legislativi al Congresso¹².

Anche il potere relativo all'oltraggio non ha fondamento costituzionale o legislativo, ma è stato ritenuto implicito nella concessione, al Congresso, di tutti i poteri legislativi.

In teoria, qualsiasi comportamento che ostacola direttamente l'esercizio, da parte del Congresso, dei suoi poteri costituzionali, può costituire un oltraggio; in tempi recenti, tuttavia, si è riscontrata l'esistenza dell'oltraggio in casi di inadempimento a richieste di testimonianza nel contesto di un'inchiesta da parte di una commissione del Congresso.

Vi sono tre mezzi principali attraverso i quali il Congresso può contrastare l'inadempimento. Primo, esso può invocare i propri poteri costituzionali di detenere ed incarcerare l'individuo colpevole dell'oltraggio, fino al momento in cui l'individuo non accetti di porre fine al comportamento illecito; questo potere (c.d. di *inherent contempt*) non viene però più esercitato da molto tempo. Secondo, ai sensi della *Section 192 del Title 2 dello United States Code*, qualsiasi individuo convocato dal Congresso che "volontariamente non compare, o che, pur comparso, si rifiuta di rispondere a qualsiasi domanda pertinente alla questione sotto inchiesta" è colpevole di un reato e assoggettabile ad una sanzione pecuniaria di non oltre \$1.000 e ad una pena detentiva non superiore ai dodici mesi (*statutory criminal contempt*). Esiste dunque una previsione di legislazione penale secondo cui il Congresso notifica l'inadempimento all'esecutivo al fine di dar luogo ad una azione penale dell'individuo colpevole di oltraggio. Terzo, in base all'*Ethics in Government Act*¹³ il Senato può rivolgersi al potere giudiziario affinché faccia valere la richiesta di comparizione dinanzi alla commissione (c.d. *civil contempt*); in questo caso il Congresso può rivolgersi in giudizio dinanzi ad una corte federale, affinché la corte dichiari che l'individuo in questione è giuridicamente obbligato a conformarsi alla richiesta. La *House of Representatives* non può avvalersi di questa facoltà, ma può istituire commissioni speciali o chiedere una risoluzione della intera *House* volta ad ottenere una ingiunzione giudiziale.

Affinché un testimone in sede Congressuale possa essere ritenuto colpevole di oltraggio, è necessario accertare, però, che la questione oggetto dell'indagine è una questione in cui il Congresso ha il potere costituzionale di legiferare. Gli stessi diritti costituzionali validi contro l'auto-incriminazione che si applicano in un contesto giudiziale si applicano anche quando si rende testimonianza dinanzi al Congresso.

¹² *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135 (1927); *Sinclair v. United States*, 279 U.S. 263 (1929).

¹³ Legge del 1978, P.L. 95-521, §§ 703, 705.

Un individuo accusato di oltraggio in seguito al potere di *inherent contempt* può adire la giurisdizione comune, tramite la richiesta di un *writ* di *habeas corpus*, e contestare in tal modo la detenzione. Il giudice adito può determinare se la camera in questione abbia agito entro la propria giurisdizione e se le procedure poste in essere siano state conformi ai requisiti minimi del giusto processo (come, ad esempio, la tempestiva notifica dell'esistenza della procedura ed il diritto ad essere ascoltati)¹⁴; il Congresso non è obbligato a garantire tutti i diritti previsti nel processo penale giudiziale, con la conseguenza che anche il controllo giurisdizionale deve limitarsi a scrutinare la avvenuta protezione dei diritti essenziali¹⁵.

La *Speech or Debate Clause* impedisce di agire in giudizio contro il Congresso o singoli parlamentari se l'atto impugnato rientra nelle attività direttamente espressione del potere legislativo¹⁶.

Per casi relativi ad appalti, il *Chief Administrative Officer* è responsabile della risoluzione delle controversie contrattuali ed amministrative derivanti da procedure di appalto, ed elabora procedure per gestire e risolvere ogni controversia in materia. Almeno per quanto riguarda gli appalti della *House of Representatives*, non sembra essere previsto alcun diritto di ricorso giurisdizionale¹⁷.

¹⁴ Il Congresso può dunque evitare di essere chiamato in giudizio irrogando una pena pecuniaria, anziché una pena detentiva. Questa facoltà si potrebbe fondare sull'analogia con il potere giudiziale di imporre multe in casi di oltraggio (M. ROSENBERG, *When Congress Comes Calling: A Primer on the Principles, Practices, and Pragmatics of Legislative Inquiry*, *The Constitution Project*, 2009, 14).

¹⁵ V. M. ROSENBERG, *op. cit.*, 15.

¹⁶ Cfr. la sentenza sul caso *Newdow v. US Congress et al.*, emessa dalla Corte di appello del *Ninth Circuit* nel 2002.

¹⁷ *Guidelines For Procurement Of Goods And Services For The U.S. House Of Representatives*, aggiornate da ultimo nel dicembre 2013.