

**CORTE COSTITUZIONALE**

SERVIZIO STUDI

**Area di diritto comparato**

**BREVI NOTE IN TEMA DI AUTODICHA DELLE  
CAMERE IN ALCUNI ORDINAMENTI STRANIERI**

**AGGIORNAMENTO**

*a cura di P. Passaglia*

*con contributi di*

E. Bottini – G. Delledonne

C. Guerrero Picó

S. Pasetto – R. Felicetti

S. Pasetto – A. Giannaccari

M. T. Rörig – E. Caterina

febbraio 2024



**BREVI NOTE IN TEMA DI AUTODICHA DELLE  
CAMERE IN ALCUNI ORDINAMENTI STRANIERI**

**AGGIORNAMENTO**



## INDICE

### FRANCIA

1. Introduzione.....	7
2. I parlamentari.....	8
2.1. <i>Lo statuto del parlamentare</i> .....	8
2.2. <i>La verifica delle elezioni legislative</i> .....	9
3. I dipendenti delle camere.....	10
4. I terzi in contatto con le camere .....	11
5. Giurisprudenza recente .....	12
6. Documentazione .....	13
6.1. <i>Testi istituzionali</i> .....	13
6.2. <i>Dottrina</i> .....	14
6.3. <i>Giurisprudenza</i> .....	14

### GERMANIA

1. Introduzione.....	15
2. I parlamentari.....	17
3. Il personale del <i>Bundestag</i> .....	21
4. I soggetti estranei che entrano in contatto con il <i>Bundestag</i> .....	21

### REGNO UNITO

1. Introduzione.....	23
2. L'autodichia ed i parlamentari.....	23
3. L'autodichia ed il personale del Parlamento .....	25
4. L'autodichia ed i terzi.....	27
5. Documentazione .....	30
5.1. <i>Legislazione</i> .....	30

5.2. <i>Giurisprudenza</i> .....	30
5.3. <i>Altri documenti</i> .....	31

## SPAGNA

1. Brevi cenni sull'irresponsabilità dei parlamentari spagnoli .....	33
2. La possibilità di sottoporre a controllo esterno gli atti riguardanti il personale delle Camere .....	34
3. La competenza per risolvere i ricorsi amministrativi e per giudicare le cause riguardanti il personale del Parlamento .....	35
4. Gli appalti delle <i>Cortes Generales</i> .....	36
5. Documentazione .....	38
5.1. <i>Fonti normative</i> .....	38
5.2. <i>Giurisprudenza</i> .....	39
5.3. <i>Dottrina</i> .....	39

## STATI UNITI

1. Introduzione .....	41
2. L'autodichia ed i parlamentari .....	41
3. L'autodichia ed il personale parlamentare .....	44
4. L'autodichia ed i terzi .....	45
5. Documentazione .....	48
5.1. <i>Fonti normative</i> .....	48
5.2. <i>Giurisprudenza</i> .....	49
5.3. <i>Altri documenti</i> .....	50

# FRANCIA

di *Eleonora Bottini e Giacomo Delledonne*

## 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”<sup>1</sup>. Queste considerazioni valgono, ad esempio, per “l'atto con cui il Presidente dell'Assemblea nazionale rende pubblica la relazione di una commissione parlamentare d'inchiesta”, atto che “è indissociabile dalla funzione parlamentare di controllo”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Consiglio di Stato, 15 novembre 1872, *Carrey de Bellemare*.

<sup>2</sup> Consiglio di Stato, 16 aprile 2010, n. 304176, *Fédération chrétienne des Témoins de Jéhovah de France*.

## 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'inviolabilità (art. 26 della Costituzione). Dal punto di vista della giurisdizione domestica, la prima categoria è l'unica a rilevare (l'inviolabilità è infatti un'immunità procedurale che protegge il parlamentare da azioni penali attraverso l'istituto dell'autorizzazione a procedere).

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 privato<sup>3</sup>). 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). Secondo un orientamento costante – confermato, da ultimo, nel 2023 – “non spetta al giudice amministrativo conoscere delle controversie relative alle sanzioni inflitte dagli organi di un'assemblea parlamentare ai membri della stessa. Il fatto che nessun giudice possa essere investito di una tale controversia non potrebbe avere la conseguenza di autorizzare il giudice amministrativo a dichiararsi competente”<sup>4</sup>. La stessa decisione

---

<sup>3</sup> X. PRÉTOT, *Les collaborateurs des parlementaires et le droit du travail*, *Droit Social*, 1986, 431.

<sup>4</sup> Consiglio di Stato, 24 luglio 2023, n. 471482; v. già Consiglio di Stato, 28 marzo 2011, n. 347869. Merita di essere citato anche un passaggio di una decisione del 24 maggio 2015 del *Tribunal administratif* di Parigi (n. 1500257): “l'atto con cui il Presidente dell'Assemblea nazionale infligge a un deputato una sanzione prevista dal regolamento a causa del suo comportamento durante un dibattito parlamentare non è separabile dall'esercizio della funzione legislativa, attribuita al Parlamento dalla Costituzione”. In tempi recenti l'interesse per questa deroga alle regole generali sulla giurisdizione è stato ridestato dal massiccio aumento delle sanzioni disciplinari inflitte dal Presidente dell'Assemblea dall'inizio della XVI legislatura, caratterizzata da una forte frammentazione partitica e dall'ascesa delle estreme.



precisa inoltre che il diritto a un rimedio effettivo, sancito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, non impone che un parlamentare destinatario di una sanzione disciplinare goda del diritto a un rimedio *giurisdizionale*.

Per quanto riguarda le indennità dei parlamentari e le loro pensioni, esse fanno parte dello statuto dei parlamentari<sup>5</sup>, 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 dell'ex deputato Maurice Papon da parte di un collegio di Questori, in seguito alla condanna dello stesso Papon a dieci anni di reclusione e alla privazione dei 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”<sup>6</sup>. 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 tenue<sup>7</sup>, 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 sulla regolarità dell'elezione del

---

<sup>5</sup> 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*.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> *Ibid.*

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*, dal nome di un 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. Girard 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 amministrativo<sup>8</sup>.

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

---

<sup>8</sup> F. DONNAT – D. CASAS, *Le juge administratif et les actes non législatifs émanant des assemblées parlementaires*, in *AJDA*, 2003, 1603.

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 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 n. 83-634 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 aula<sup>9</sup>.

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 comune<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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”.

In conseguenza della sentenza del 5 marzo del 1999 del Consiglio di Stato<sup>11</sup>, 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 amministrativa, lo è divenuto, con la legge del 1° agosto 2003, anche per tutti i tipi di appalti pubblici, per effetto soprattutto del diritto dell'Unione europea, che non distingue il Parlamento dagli altri organi statali<sup>12</sup>. Con la decisione *Paris Tennis* del 2020, il giudice amministrativo si è spinto un passo oltre: se è vero che nel 2003 l'ordinanza del 1958 è stata modificata nel senso di riconoscere la giurisdizione del giudice amministrativo su tutti gli appalti pubblici, “dai lavori parlamentari si desume che l'intenzione del legislatore era di rendere le disposizioni dell'ordinanza compatibili con le esigenze di pubblicità e di apertura alla concorrenza derivanti, in particolare, dal diritto dell'Unione europea”; tali disposizioni, perciò, devono essere interpretate in modo da non escludere “che il giudice amministrativo possa conoscere di ricorsi con cui si contesta la validità di contratti suscettibili di essere sottoposti a obblighi di pubblicità e di apertura alla concorrenza”<sup>13</sup>.

## 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

---

<sup>11</sup> Consiglio di Stato, Assemblea, 5 marzo 1999, *Presidente dell'Assemblea nazionale*, 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.

<sup>12</sup> *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”.

<sup>13</sup> Consiglio di Stato, 10 luglio 2020, *Paris Tennis*, n. 434582. Nel caso di specie il Senato, assegnatario del Palais du Luxembourg, dell'Hôtel du Petit Luxembourg e dei rispettivi parchi e pertinenze, aveva stipulato una convenzione con la *Ligue de Paris de Tennis* per l'utilizzo di sei campi da tennis e dei locali annessi.

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 sollevando un'eccezione nell'ambito di una controversia relativa alla loro situazione individuale – possibilità, questa, ammessa dal Consiglio di Stato fin dal 1996<sup>14</sup> – 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.

## 6. Documentazione

### 6.1. Testi istituzionali

- a) Regolamento dell'Assemblea nazionale : <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>
- b) Regolamento del Senato: <http://www.senat.fr/reglement/reglement.html>
- c) Ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000705067>.

---

<sup>14</sup> Consiglio di Stato, 19 gennaio 1996, *Escriva*, n. 148631.

## 6.2. Dottrina

- a) *De la non-incursion du juge administratif dans le fonctionnement des assemblées parlementaires - Questions à Philippe Blacher, Professeur à l'Université Jean Moulin Lyon 3*, su <https://www.lexbase.fr>, 28 settembre 2023.
- b) X. BARELLA, *L'autonomie des assemblées parlementaires*, in *Revue du droit public en France et à l'étranger*, n. 4, luglio 2013, 843 ;
- c) J.-S. BODA, *Le contentieux des actes parlementaires relatifs aux agents des assemblées: retour sur un droit administratif "spécial"*, in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 4, Juillet-Août 2011, 839;
- d) J.-P. CAMBY, *Séparation des pouvoirs et limitation du droit au recours contre des actes parlementaires: Bis in idem*, in *Les petites affiches*, n. 138, 13 juillet 2011;
- e) F. DONNAT – D. CASAS, *Le juge administratif et les actes non législatifs émanant des assemblées parlementaires*, in *AJDA*, n. 30, 15 septembre 2003, 1603.

## 6.3. Giurisprudenza

- a) *Conseil constitutionnel*, decisione n. 2011-129 QPC del 13 maggio 2011, *Sindacato dei funzionari del Senato (atti interni delle assemblee parlamentari)*: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2011/2011-129-qpc/decision-n-2011-129-qpc-du-13-mai-2011.96975.html>;
- b) *Conseil constitutionnel*, Commento alla decisione n. 2011-129 QPC del 13 maggio 2011: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2011129QPCccc\\_129qpc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2011129QPCccc_129qpc.pdf).

# GERMANIA

di Maria Theresia Rörig ed Edoardo Caterina

## 1. Introduzione

Anche in Germania si ritiene che l'art. 40 della Legge fondamentale (LF), ai sensi del quale il *Bundestag* approva il proprio regolamento (*Geschäftsordnung*), esprima il principio costituzionale dell'autonomia dell'organo parlamentare (*Parlamentsautonomie*), inteso come "indipendenza istituzionale del parlamento dall'esecutivo e responsabilità nella disciplina dei propri affari interni"<sup>1</sup>. Tale principio, tuttavia, viene accolto nell'accezione più minimale, e declinato nel senso di un mero diritto all'auto-organizzazione delle strutture interne del *Bundestag* (*Selbstorganisationsrecht*).

Più in particolare, l'art. 40 LF<sup>2</sup>, garantisce l'autonomia organizzativa (comma 1, per. 1), l'autonomia regolamentare (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 autoconvocazione dell'assemblea), all'art. 44, comma 1, LF (potere d'inchiesta)<sup>3</sup> ed all'art. 46 LF (insindacabilità ed inviolabilità dei deputati, v. *infra*).

---

<sup>1</sup> M. MORLOK, *Art. 40*, in H. DREIER (a cura di), *Grundgesetz-Kommentar*, 3. ed., vol. II, Tubinga, 2015, 1148 (Rn. 1).

<sup>2</sup> 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”.

<sup>3</sup> 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 dibattimento in sede giudiziaria ed i tribunali sono liberi nell'apprezzamento e nel giudizio dei fatti su cui si è svolta l'inchiesta”.

Nel suo regolamento 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*<sup>4</sup>.

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*. La dottrina ha infatti categoricamente escluso che la fonte regolamentare dispieghi effetti vincolanti nei confronti della generalità dei consociati<sup>5</sup> e ha affermato che solo i parlamentari sono vincolati dalle disposizioni del regolamento<sup>6</sup>. Soltanto la legge può conseguire effetti vincolanti nei confronti di terzi non parlamentari; così ad es. l'escussione dei testi e l'assunzione di consulenze nelle commissioni di inchiesta può avvenire solo sulla base e nel rispetto del codice di procedura penale<sup>7</sup>. Parte della dottrina sostiene nondimeno che la legge debba necessariamente intervenire solo con riferimento a materie coperte da riserva di legge, e cioè quando vengano in rilievo i diritti fondamentali dei terzi<sup>8</sup>.

Spetta di converso al *Bundestag* decidere sulla decadenza di un deputato dal proprio mandato, nonché svolgere la verifica dei poteri in seguito alle elezioni

---

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*)).

<sup>4</sup> 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>.

<sup>5</sup> *Ivi*, 1154 (Rn. 12 ss.); G. BOLLMANN, *Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages*, Berlino, 1992, 122.

<sup>6</sup> K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. II, Monaco di Baviera, 1980, 84 (§ 26 III 6 d). Lo stesso A. parla del regolamento del *Bundestag* come di una *Organsatzung* (statuto di un organo).

<sup>7</sup> G. BOLLMANN, *Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages*, cit., 121.

<sup>8</sup> *Ivi*, 150 s.



federali. Il Presidente del *Bundestag* ha inoltre 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).

La dottrina è divisa sulla sussistenza di una riserva di regolamento parlamentare per le materie concernenti gli affari interni del *Bundestag*. Il ricorso alla fonte legislativa per disciplinare rapporti interni al *Bundestag* è certamente giustificato nei casi in cui sia la stessa Legge fondamentale a rinviare alla legge ordinaria, o quando entrino in rilievo rapporti giuridici riconducibili a terzi. Nei rimanenti casi il ricorso alla legge rimane ammissibile, secondo l'opinione del Tribunale costituzionale federale (BVerfGE 70, 324), quando non sia richiesta l'approvazione del *Bundesrat*, sussistano rilevanti motivi che giustifichino il ricorso alla legge e purché non sia toccato il nucleo essenziale dell'autonomia regolamentare<sup>9</sup> (ma *contra*, in favore di una riserva di regolamento, si vedano i *Sondervoten* di Mahrenholz – 70, 366 – e Böckenförde – 70, 380 – nella medesima pronuncia).

## 2. I parlamentari

L'art. 46 LF<sup>10</sup>, riferito ai soli membri del *Bundestag*, concede agli stessi due tipi di prerogative: la irresponsabilità parlamentare, cioè l'insindacabilità

---

<sup>9</sup> Condivide l'opinione del Tribunale, argomentando anche sulla base del mutamento storico-istituzionale avutosi rispetto al periodo del *Kaiserreich* e sugli incerti contorni della materia rimessa all'autonomia regolamentare: M. MORLOK, Art. 40, cit., 1156 (Rn. 16).

<sup>10</sup> 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.*

(*Indemnität*), e l'immunità processuale penale, ossia l'inviolabilità (*Immunität*)<sup>11</sup>. 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)<sup>12</sup>. I dettagli inerenti allo *status* dei parlamentari sono disciplinati da una apposita legge federale (*Abgeordnetengesetz*)<sup>13</sup>. 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 giudiziario<sup>14</sup>.

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

---

(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*".

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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>.

<sup>13</sup> V. [http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/abgges\\_2013.pdf](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](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](http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/members18/code_of_conduct.pdf).

<sup>14</sup> Cfr. H. KLEIN, in MAUNZ/DÜRIG, *Grundgesetz*, Kommentar, Monaco di Baviera, 69° edizione 2013, Art. 46 LF, n° 2-3.

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*.

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 sanzione<sup>15</sup>, 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'inviolabilità e stabilisce che alcune richieste di autorizzazione,

---

<sup>15</sup> L'inviolabilità 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.

provenienti dall'autorità giudiziaria, saranno automaticamente concesse se conformi a quanto indicato nella risoluzione stessa<sup>16</sup>. La procedura per l'autorizzazione a procedere è disciplinata dall'articolo 107 del Regolamento del Bundestag<sup>17</sup>. Il procedimento viene istruito dalla Commissione per la verifica delle 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”.

---

<sup>16</sup> “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](http://www.camera.it/cartellecomuni/leg16/documenti/biblioteca/norme%20di%20procedura%20parlamentare/pagine/germania/02_allegati/06.html).

<sup>17</sup> 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 all'immunità processuale”.

### **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 (il cui *status* è regolato dalla legge, il *Bundesbeamtengesetz*) 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. Per gli altri dipendenti non appartenenti alla categoria dei funzionari federali si fa inoltre riferimento alla contrattazione collettiva (viene in particolare in rilievo il *Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst*). Controversie con altri dipendenti pubblici (che non siano funzionari) rientrano invece nella competenza del giudice del lavoro.

### **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' "immunità di sede" (*Hausrecht*), non si ravvisano particolarità in merito al contenzioso del *Bundestag* con soggetti estranei e alla relativa giurisdizione. Può 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. Le procedure di gara gestite dall'amministrazione del *Bundestag* avvengono secondo le prescrizioni di legge valide per tutte le amministrazioni pubbliche (gli avvisi sono altresì pubblicati sul medesimo portale usato per i bandi di tutte le PP.AA.); la gestione economico-finanziaria dell'amministrazione del *Bundestag* è sottoposta ai controlli del *Bundesrechnungshof*<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Il *Bundesrechnungshof* «è un organismo di controllo federale delle finanze, non una Corte dei conti come conosciuta nella tradizione italiana. È quindi organo di solo audit, che svolge

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 Fondamentale<sup>19</sup> per la trattazione delle petizioni e dei reclami rivolti al *Bundestag* ai sensi dell'articolo 17 della Legge Fondamentale<sup>20</sup>.

---

unicamente attività di controllo esaminando i conti in termini tanto di efficienza che di regolarità/legalità (art. 114 GG), ma senza parallele funzioni giurisdizionali sulla responsabilità per danno erariale. Mancano inoltre modalità di controllo in forma contenziosa, come per la parifica, e non riveste status di magistratura. È quindi un'autorità federale indipendente, soggetta sì solo alla legge, ma munita di poteri esclusivamente collaborativi nei confronti di Camere e Governo (§ 1 BRHG), senza possibilità di interventi sanzionatori (tanto preliminari di validità, quanto caducatori)» (F. GUELLA, *Il Bundesrechnungshof (che non è una Corte dei conti) censura il debito tedesco sulla base di norme costituzionali interne*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2023, 895). Per esempi di audit, si vedano: la [relazione](#) del *Bundesrechnungshof* sulla gestione dei beni immobili del *Bundestag* e la [relazione](#) sulle spese relative alle auto di servizio messe a disposizione dei deputati.

<sup>19</sup> 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”.

<sup>20</sup> 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 e Raffaele Felicetti

## 1. Introduzione

Il Parlamento britannico ha la facoltà esclusiva di determinare tutte le questioni attinenti ai diritti ed alle immunità ad essa riservati (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 procedimenti<sup>1</sup>.

Il Parlamento non è ritenuto un'autorità pubblica ai fini dello *Human Rights Act 1998, Section 6(3)*; pertanto, l'obbligo ivi sancito di agire in conformità con i diritti CEDU non si applica al legislatore<sup>2</sup>.

## 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 penale<sup>3</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.

attuare le misure necessarie per impedire e punire interferenze con il suo funzionamento, il c.d. *contempt of Parliament* (oltraggio al Parlamento).

La nozione di *contempt* non è definita in maniera rigorosa, ma è generalmente intesa come qualsiasi atto o omissione che ostacola o impedisce lo svolgimento dell'attività del Parlamento o di uno dei suoi membri<sup>4</sup>: 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 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 deontologici<sup>5</sup>.

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*<sup>6</sup>.

Le elezioni parlamentari sono gestite dalle autorità locali, che ne affidano lo svolgimento a cc.dd. *returning officers*<sup>7</sup>. Nel 2000, il Parlamento ha istituito la

---

<sup>4</sup> Cfr. *Parliamentary Privilege, Report of Session 2013–14*, par. 65 (<https://publications.parliament.uk/pa/jt201314/jtselect/jtprivi/30/30.pdf>) e *Committee on Standards and Privileges*, p. 12 (<https://publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmstnprv/628/628.pdf>).

<sup>5</sup> *Parliamentary Privilege, First Report*, par. 264.

<sup>6</sup> *Parliamentary Standards Act 2009*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/13/schedule/1>. Si v. in particolare la *Schedule 1*.

<sup>7</sup> 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.



*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*<sup>8</sup>.

### 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* ordinari<sup>9</sup>. 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*.

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*<sup>10</sup>, 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

---

<sup>8</sup> *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Section 3.*

<sup>9</sup> La *section 2(2)* dell'*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 Commons)* non fa parte dell'*Home Civil Service*. Questi criteri di base possono essere modificati per tener conto delle peculiarità della *House*.

<sup>10</sup> [1935] 1 KB 594.

Corte suprema nella sentenza *R v Chaytor* del 2010<sup>11</sup>; il Governo col *Green Paper* sul privilegio parlamentare dell'aprile 2012<sup>12</sup>; 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 servizio<sup>13</sup>, 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 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

---

<sup>11</sup> “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”.

<sup>12</sup> “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”.

<sup>13</sup> 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.

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 regola, 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)* (dettata per la *House of Lords*) e la *section 278(2A)* (dettata per la *House of Commons*) 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 uniforme<sup>14</sup>.

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 spazi<sup>15</sup>. Tuttavia, questo diritto non è tale da permettere al Parlamento di sfuggire alla giurisdizione ordinaria nel caso, ad esempio, “di una

---

<sup>14</sup> *Parliamentary Privilege, First Report*, Capitolo 8, par. 222.

<sup>15</sup> 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”.

disputa relativa alla fornitura di carta per fotocopiatrici o al licenziamento di un addetto alle pulizie”<sup>16</sup>.

**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*”.

Le due *Houses* non sembrano, quindi, dotate di particolari forme di autodichia, né sul piano normativo, né tantomeno per quel che attiene alle controversie che

<sup>16</sup> *Parliamentary Privilege – First Report*, par. 241.

dovessero insorgere in relazione a un contratto di appalto. Con riferimento al primo profilo, trova applicazione il quadro normativo in materia di *public contracts*, in passato fissato, in particolare, dalle *Public Contracts Regulations 2015*<sup>17</sup> e, più recentemente, al fine di riformare la normativa successivamente alla Brexit, dal *Procurement Act 2023*<sup>18</sup>. Le *Parliamentary Procurement Rules*<sup>19</sup> e le *Parliamentary Contract Management Governance and Rules*<sup>20</sup> dettano, in coerenza con il quadro normativo, delle regole ancor più dettagliate e specifiche per le due *Houses*.

Per quel che attiene al secondo profilo, la risoluzione delle controversie è rimessa alla giurisdizione esclusiva delle corti inglesi, come peraltro confermato dall'art. 5 del contratto *standard* che le *Houses* utilizzano per stipulare contratti di appalto (“[t]he Parties agree that the courts of England and Wales shall have exclusive jurisdiction to settle any dispute or claim (whether contractual or non-contractual) that arises out of or in connection with the Contract or its subject matter or formation”)<sup>21</sup>.

È, infine, da notare 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

---

<sup>17</sup> *Public Contracts Regulations 2015*, <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2015/102/contents>.

<sup>18</sup> *Procurement Act 2023*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/54/contents>.

<sup>19</sup> *Parliamentary Procurement Rules*, <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/procurement-commercial-service/parliamentary-procurement-rules2.pdf/parliamentary-procurement-rules-june-22.pdf>.

<sup>20</sup> *Parliamentary Contract Management Governance and Rules*, <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/procurement-commercial-service/parliamentary-contract-management-governance-and-rules-2nd-ed-apr-20202.pdf/parliamentary-contract-management-governance-and-rules-july-22.pdf>.

<sup>21</sup> Cfr. *UK Parliament's standard terms and conditions*, <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/procurement-commercial-service/standard-terms-and-contract-purchase-orderconditions-of-standard-terms-and-conditions-of-contract-purchase-orders-sept-22.docx>.

intraprese nel contesto dei *proceedings in Parliament*<sup>22</sup>. 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.

## 5. Documentazione

### 5.1. Legislazione

- a) *House of Commons Administration Act* 1978:  
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1978/36/section/2>
- b) *Human Rights Act* 1998:  
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents>
- c) *Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act* 1992:  
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/52/contents>
- d) *Political Parties, Elections and Referendums Act* 2000:  
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>
- e) *Parliamentary Standards Act* 2009:  
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/13/schedule/1>
- f) *Public Contracts Regulations* 2015:  
<https://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/102/contents>
- g) *Procurement Act* 2023:  
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/54/contents>

### 5.2. Giurisprudenza

- a) *R v Graham-Campbell, ex parte Herbert* [1935] 1 K.B. 594
- b) *R v Chaytor* [2010] UKSC 52

---

<sup>22</sup> *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.

### 5.3. Altri documenti

- a) JOINT COMMITTEE ON PARLIAMENTARY PRIVILEGE, *Parliamentary Privilege, First Report*, 1999: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>
- b) COMMITTEE ON STANDARDS AND PRIVILEGES, *Privilege: Hacking of Members' mobile phones*, 2011  
<https://publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmstnprv/628/628.pdf>
- c) HM GOVERNMENT, *Parliamentary Privilege*, Cm 8318, *Green Paper*, aprile 2012:  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/79390/consultation.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79390/consultation.pdf)
- d) Manuale del personale della *House of Commons*, 2013:  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldhandbk/lhdbk2012.pdf>
- e) JOINT COMMITTEE ON PARLIAMENTARY PRIVILEGE, *Parliamentary Privilege Report of Session 2013-2014*:  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201314/jtselect/jtprivi/30/30.pdf>
- f) *Parliamentary Procurement Rules*:  
<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/procurement-commercial-service/parliamentary-procurement-rules2.pdf/parliamentary-procurement-rules-june-22.pdf>
- g) *Parliamentary Contract Management Governance and Rules*:  
<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/procurement-commercial-service/parliamentary-contract-management-governance-and-rules-2nd-ed-apr-20202.pdf/parliamentary-contract-management-governance-and-rules-july-22.pdf>
- h) *UK Parliament's standard terms and conditions*:  
<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/procurement-commercial-service/standard-terms-and-contract-purchase-orderonditions-of-/standard-terms-and-conditions-of-contract-purchase-orders-sept-22.docx>





# SPAGNA

di Carmen Guerrero Picó

## 1. Brevi cenni sull'irresponsabilità dei parlamentari spagnoli

L'art. 71 Cost. stabilisce che i deputati ed i senatori godono delle prerogative dell'insindacabilità, dell'irresponsabilità e del c.d. foro speciale<sup>1</sup>, poste a garanzia dell'indipendenza parlamentare. Durante il loro mandato, i deputati ed i senatori beneficiano della c.d. *inmunidad* e possono essere arrestati soltanto in caso di flagranza di reato. Non possono essere incriminati né processati se non con la previa autorizzazione delle rispettive Camere (il c.d. *supplicatorio*). Inoltre, nei processi contro deputati e senatori è competente la *sala* penale del Tribunale supremo. L'irresponsabilità 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 dalla giurisprudenza costituzionale<sup>2</sup>.

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 l'atto diventa definitivo (art. 42 della legge *orgánica* n. 2/1979, del 3 ottobre, sul Tribunale costituzionale<sup>3</sup>).

---

<sup>1</sup> Sulle prerogative parlamentari v. i precedenti lavori *L'impedimento dei titolari del potere esecutivo a comparire in udienza come imputati*, novembre 2010, 75 ss., [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/CC\\_SS\\_Impedimento\\_10022011.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/CC_SS_Impedimento_10022011.pdf); e *L'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari*, marzo 2014, 69 ss., [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/CC\\_SS\\_Insindacabilita\\_032014.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/CC_SS_Insindacabilita_032014.pdf).

<sup>2</sup> V., per tutti, E. GÓMEZ CORONA, *Las prerrogativas parlamentarias: inviolabilidad, inmunidad y sus límites constitucionales*, in *Teoría & Derecho. Revista de Pensamiento jurídico*, n. 31, 2021, 50-69, <https://doi.org/10.36151/td.2021.021>.

<sup>3</sup> La legge organica è reperibile on line alla pagina <https://www.boe.es/eli/es/lo/1979/10/03/2/con>.

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

Fermo restando 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 delimitazione della portata del controllo giudiziario degli atti parlamentari non è stata pacifica 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*" (v. per tutte, la STC 118/1988, del 20 giugno, FJ 2)<sup>4-5</sup>.

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-amministrativa<sup>6</sup>.

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, commi 1 e 3, Cost.). Il Tribunale costituzionale ha dichiarato che tale statuto ha valore di legge (v., per tutte, la STC 139/1988, dell'8 luglio, FJ 2)<sup>7</sup>.

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

---

<sup>4</sup> 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*. 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.

<sup>5</sup> Sul tema, v. PUNSET BLANCO, NAVOT e GÓMEZ CORONA, *infra* par. 5.3.

<sup>6</sup> V., per tutti, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, MARTÍNEZ CORRAL MURO I BAS, *infra* par. 5.3.

<sup>7</sup> Sul punto, v. MATÍA PORTILLA, *infra* par. 5.3.

normativa delle Camere implica che possa stabilire specificità riguardo al regime generale dei pubblici dipendenti<sup>8</sup>; questo non significa, tuttavia, che il Parlamento possa farlo in deroga alle norme costituzionali.

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.). 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* del 27 marzo 2006<sup>9</sup> si applica ai funzionari, ai pubblici dipendenti ed al personale a contratto. L'art. 75 specifica quali sono gli organi delle Camere di fronte ai quali è possibile ricorrere contro le decisioni in materia di personale adottate dagli organi e dalle autorità di ciascuna Camera. Inoltre, è prevista l'applicazione suppletiva della legge n. 39/2015, del 1° ottobre, sul procedimento amministrativo comune delle pubbliche amministrazioni.

In passato, il Tribunale supremo ha dichiarato di non essere competente a giudicare le decisioni riguardanti il personale delle *Cortes Generales*<sup>10</sup>, basandosi su un'interpretazione restrittiva dell'art. 1 della legge del 27 dicembre 1956, regolatrice della giurisdizione contenzioso-amministrativa<sup>11</sup>, secondo cui rientravano nell'ambito di applicazione della legge gli atti delle "pubbliche amministrazioni". Attualmente, il testo normativo è inequivocabile. L'art. 1, comma 3, della legge n. 29/1998, del 13

---

<sup>8</sup> Difatti l'art. 4, lettera a), del regio decreto legislativo n. 5/2015, recante la legge sullo statuto *básico* del dipendente pubblico (e, prima ancora, l'art. 4 della legge n. 7/2007) stabilisce che la legge si applica ai funzionari delle *Cortes Generales* solo quando così lo disponga la propria legislazione. Sul punto v. GRECIET GARCÍA e MANZANA LAGUARDA, *infra* par. 5.3.

<sup>9</sup> Lo statuto è stato novellato nel 2008, nel 2009 e nel 2016.

<sup>10</sup> V., PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *infra* par. 5.3. L'autore cita due ordinanze del 14 novembre e del 13 dicembre 1969, che dichiaravano l'inammissibilità del ricorso contenzioso-amministrativo presentato da un *letrado* delle Cortes nei confronti dell'atto parlamentare con cui gli era stata imposta la sanzione della sospensione dall'impiego e dallo stipendio.

<sup>11</sup> La legge (abrogata) può essere consultata *on line* alla pagina <http://www.boe.es/boe/dias/1956/12/28/pdfs/A08138-08158.pdf>.

luglio, regolatrice della giurisdizione contenzioso-amministrativa dispone che questa si applica agli atti e alle disposizioni in materia di personale, di amministrazione e di 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 giudicare sulle anzidette controversie (v. l'art. 58, comma 1, della legge *orgánica* n. 6/1985, del 1° luglio, sul potere giudiziario e l'art. 12, comma 1, della legge n. 29/1998, del 13 luglio, regolatrice della giurisdizione contenzioso-amministrativa).

Molte sentenze del Tribunale supremo riguardano cause intentate dai dipendenti o dai partecipanti ai procedimenti di selezione del personale delle Camere. Tra le sentenze che hanno accolto le pretese dei ricorrenti possiamo citare, ad esempio: *i*) la sentenza del 2 dicembre 2013 (n. ric. 752/2011), che ha dichiarato l'illegittimità della nomina del capo del servizio per gli acquisti e la catalogazione della biblioteca del Senato; *ii*) la sentenza del 28 aprile 2018 (ric. n. 4987/2016), che ha accolto in parte il ricorso presentato da un candidato che non aveva superato la selezione per diventare guida del Senato.

Infine, l'art. 42 della legge *orgánica* n. 2/1979, del 3 ottobre, sul Tribunale costituzionale riconosce la possibilità di presentare un ricorso di *amparo* contro le decisioni o gli atti non aventi forza di legge emanati dalle *Cortes Generales* o dai suoi organi che violino i diritti e le libertà fondamentali. La STC 121/1997, del 1° luglio, ha dichiarato 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* (v. in particolare il FJ 3)<sup>12</sup>.

#### 4. Gli appalti delle *Cortes Generales*

Tra le norme più rilevanti in materia di contratti si annoverano<sup>13</sup>: le *Normas de contratación de obligaciones, ordenación y fiscalización del gasto y ordenación de pagos*, approvate il 26 gennaio 1982 dagli Uffici di Presidenza della Camera e del

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Per un quadro completo, v. le apposite pagine *web* della Camera (<https://www.congreso.es/es/transparencia/contratos>) e del Senato ([https://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/transparencia/informacioneconomicacontractual/contratos/detalle/index.html?id=GUIA\\_CONTRATACION](https://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/transparencia/informacioneconomicacontractual/contratos/detalle/index.html?id=GUIA_CONTRATACION)).

Senato; le *Normas de contratación de obligaciones, ordenación y fiscalización del gasto y ordenación del pago* della Camera, approvate il 17 novembre 2008 e novellate nel 2016; e il *texto refundido* delle *Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación* del Senato, approvato il 25 gennaio 2022. È prevista l'applicazione suppletiva della legge sui contratti del settore pubblico.

La quarantaquattresima disposizione aggiuntiva della legge n. 9/2017, dell'8 novembre, sui contratti del settore pubblico<sup>14</sup> dispone, al primo paragrafo, che gli organi competenti della Camera dei deputati e del Senato (tra gli altri) adatteranno la contrattazione alle norme stabilite per le pubbliche amministrazioni<sup>15</sup>; al secondo, che spetta agli organi competenti delle *Cortes Generales* stabilire l'organo che dovrà conoscere del c.d. ricorso amministrativo speciale in materia di contratti pubblici, rispettando i requisiti di qualifica, indipendenza e inamovibilità previsti dall'art. 45 della stessa legge.

Il “ricorso speciale” può essere presentato nei confronti degli atti elencati dall'art. 44 della legge sui contratti del settore pubblico, ovvero quelli che riguardano o sono in qualche modo collegati all'aggiudicazione e all'esecuzione: di contratti d'opera il cui valore stimato sia superiore a 3 milioni di euro; di contratti di somministrazione e di servizi il cui valore stimato sia superiore a 100.000 euro; di concessioni di opere o di servizi il cui valore stimato sia superiore a 3 milioni di euro. Le controversie riguardanti l'amministrazione dello Stato sono decise da un organo amministrativo indipendente: il *Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales*, istituito nel 2010 per esigenze derivate dal diritto eurounitario. Il controllo delle sue decisioni spetta alla giurisdizione contenzioso-amministrativa.

In ambito parlamentare, l'organo competente per giudicare sul “ricorso speciale” è il *Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales*<sup>16</sup>. Nell'esposizione dei motivi dalla risoluzione del 21 dicembre 2010, approvata dagli Uffici di Presidenza della Camera e del Senato, si dichiara che “per assicurare il rispetto al principio dell'autonomia parlamentare e mantenere al contempo lo stesso livello di

---

<sup>14</sup> La disposizione è sostanzialmente coincidente con la disposizione aggiuntiva prima *bis* del regio decreto legislativo n. 3/2011, del 14 novembre, che approva il *texto refundido* della legge sui contratti del settore pubblico, ed era stata introdotta ad opera della legge n. 25/2013.

<sup>15</sup> Per un'illustrazione delle differenti posizioni dottrinali riguardo alla soggezione del Parlamento alle norme amministrative ordinarie, v. MUÑOZ PEDRAZ e ARÉVALO GUTIÉRREZ. *infra* par. 5.3.

<sup>16</sup> Le decisioni del *Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales* possono essere consultate *on line* alla pagina <https://www.congreso.es/es/cem/trc>.

garanzie per gli appaltatori esistente nell'insieme del settore pubblico, e in previsione di futuri ricorsi di questa natura, si rende necessario costituire in seno alle Camere un organo simile al *Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales*".

Il *Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales* è un organo a composizione mista; è formato da un deputato, un senatore e l'*interventor* (controllore dei conti) delle *Cortes Generales*. Le loro decisioni, che pongono fine alla via amministrativa, sono suscettibili di ricorso dinanzi la *sala* contenzioso-amministrativa del Tribunale supremo (art. 58 LOPJ).

La sentenza del Tribunale supremo del 26 gennaio 2023 (ric. n. 669/2022) ha respinto il ricorso presentato nei confronti di una decisione del *Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales* sull'aggiudicazione di un bando di gara pubblicato dal Senato e riguardante l'affidamento di servizi di assistenza fiscale e previdenziale.

## 5. Documentazione

### 5.1. Fonti normative

- a) Costituzione spagnola del 1978:  
[https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con) (per una versione commentata: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>)
- b) Regolamento della Camera dei deputati:  
<https://www.congreso.es/es/cem/reglam>
- c) Regolamento del Senato:  
<https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentootrasnormas/senado/index.html>
- d) Statuto del personale delle *Cortes Generales*:  
[https://www.boe.es/eli/es/a/2006/03/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/a/2006/03/27/(1)/con)
- e) Risoluzione del 21 dicembre 2010, che istituisce il *Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales*:  
[https://www.boe.es/eli/es/res/2011/01/18/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2011/01/18/(1))
- f) Regio decreto legislativo n. 5/2015, del 30 ottobre, che approva il *texto refundido della legge sullo statuto básico del dependente pubblico*:  
<https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/5/con>
- g) Legge n. 9/2017, dell'8 novembre, sui contratti del settore pubblico:  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902&p=20231220&tm=1>

- h) Legge orgánica n. 6/1985, dell'1° luglio, sul Potere giudiziario: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/07/01/6/con>
- i) Legge n. 29/1998, del 13 luglio, regolatrice della giurisdizione contenzioso-amministrativa: <https://www.boe.es/eli/es/l/1998/07/13/29/con>

## 5.2. Giurisprudenza

- a) STC 118/1988, del 20 giugno: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1059>
- b) STC 121/1997, del 1° luglio: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3386>
- c) Sentenza del Tribunale supremo del 2 dicembre 2013: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/bfdf12bb38312cd8/20140117>
- d) Sentenza del Tribunale supremo del 28 aprile 2018: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/2d358a038b5cec0a/20180509>
- e) Sentenza del Tribunale supremo del 26 gennaio 2023: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/e67efb0387196b2ca0a8778d75e36f0d/20230209>

## 5.3. Dottrina

- a) N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, in *Revista Española de Derecho Político (UNED)*, n. 9, 1981: <http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:Derechopolitico-1981-9-E6FAC54E/PDF>
- b) 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: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=330&IDA=24967>
- c) 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

- d) J. A. MARTÍNEZ CORRAL, *El control jurisdiccional de la actividad materialmente administrativa del Parlamento*, in *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* n. 17/2006
- e) 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: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=599&IDA=26152>
- f) 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: <http://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/9509>
- g) E. GRECIET GARCÍA, *Parlamento e infracciones disciplinarias de los funcionarios: ¿el final de algunas perplejidades?*, e in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n. 22, 2009: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3120933>
- h) R. MANZANA LAGUARDA, *La potestad autonormativa de Les Corts y la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público*, publicati entrambi in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n. 22, 2009: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3120948>
- i) E. MATÍA PORTILLA, *El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n. 22, 2009: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3120982>
- j) 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: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3120991>
- k) L. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, *El Tribunal de Recursos contractuales de las Cortes Generales*, in *Documentación Administrativa*, n. 288, 2012, <https://doi.org/10.24965/da.v0i288.9988>
- l) A.M. MUÑOZ PEDRAZ, *La autonomía parlamentaria y la inaplicación de la Ley de Contratos del Sector Público*, in *Actualidad Administrativa*, n. 11, 2019
- m) F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, 2ª ed., Dykinson, Madrid, 2019
- n) A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, *El régimen de contratación de los Parlamentos*, in *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 10, 2022
- o) F. DALLA BALLA, *Indagine sull'autodichia. Miti e prospettive tra Italia e Spagna*, Franco Angeli, Milano, 2024



# STATI UNITI

di Sarah Pasetto e Andrea Giannaccari

## 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 camere<sup>1</sup>. 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*<sup>2</sup>.

## 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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 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 storia<sup>3</sup>) le camere non devono seguire gli obblighi costituzionali di istituire un processo ed addivenire ad una dichiarazione di colpevolezza<sup>4</sup>.

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

---

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

<sup>4</sup> J. MASKELL, *Expulsion*, cit., 2013, 3.

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*<sup>5</sup>.

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”<sup>6</sup>. Nel 1967, è 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 ordinarie<sup>7</sup>.

---

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

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

<sup>7</sup> 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

### 3. L'autodichia ed il personale parlamentare

Il *Congressional Accountability Act* del 1995<sup>8</sup> 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 mediazione<sup>9</sup>. 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 rende 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.

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 amministrativa<sup>10</sup> o rivolgendosi alla *District Court* federale competente. In entrambi i casi, l'azione deve essere intentata entro 90 giorni (ma non prima di 30

---

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.

<sup>8</sup> 2 U.S.C. Sections 1301 ss.

<sup>9</sup> OFFICE OF COMPLIANCE, *CAA Handbook*, 2005, 4-5.

<sup>10</sup> 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.

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 personali<sup>11</sup>.

#### 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

---

<sup>11</sup> *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 vv. 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.

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 Congresso<sup>12</sup>.

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 della 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*<sup>13</sup> 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

---

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

<sup>13</sup> Legge del 1978, P.L. 95-521, §§ 703, 705.

costituzionali validi contro l'auto-incriminazione che si applicano in un contesto giudiziale si applicano anche quando si rende testimonianza dinanzi al Congresso.

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)<sup>14</sup>; 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 essenziali<sup>15</sup>.

La *Speech or Debate Clause* impedisce di agire in giudizio contro il Congresso o nei confronti di singoli parlamentari qualora l'atto impugnato rientri nelle attività che siano espressione diretta del potere legislativo<sup>16</sup>.

Le disposizioni e i principi richiamati trovano applicazione anche per quanto specificamente concerne l'ambito degli appalti. In proposito, il *Chief Administrative Officer* (nel prosieguo, anche, CAO) è responsabile della risoluzione delle controversie contrattuali e amministrative derivanti dai procedimenti in tema di appalti ed elabora le procedure per gestire e comporre le controversie in materia. È infatti a tale soggetto che sono indirizzate le denunce o i reclami relativamente a profili che assumano rilievo sia antecedentemente che in seguito all'aggiudicazione delle gare. L'intera procedura, dalla presentazione dei rilievi all'assunzione delle determinazioni del caso, viene svolta per iscritto. Chiunque abbia interesse può inoltrare un reclamo al *Chief Administrative Officer* per le questioni afferenti all'approvvigionamento di beni o servizi, sia per quanto attiene ai profili più strettamente connessi all'aggiudicazione, ma anche per quelli concernenti l'esecuzione dei relativi contratti.

Avverso la decisione del *Chief Administrative Officer* può essere presentata istanza di appello presso il *Committee on House Administration* entro 10 giorni dalla

---

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> V. M. ROSENBERG, *op. cit.*, 15.

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

ricezione della notifica della decisione assunta dal CAO. Tuttavia, tale facoltà di presentare appello non si estende al merito della determinazione assunta dal *Chief Administrative Officer*, ma può esclusivamente appuntarsi sugli aspetti procedurali del ricorso avanti al CAO e se questi abbia correttamente dato applicazione alle disposizioni afferenti alla procedura di ricorso ai sensi delle *Procurement Instructions for the U.S. House of Representatives*<sup>17</sup>. Almeno per quanto riguarda gli appalti della *House of Representatives*, non sembra essere previsto alcun diritto di ricorso giurisdizionale<sup>18</sup>.

Infine, una procedura sostanzialmente simile si rinviene per quanto concerne lo *U.S. Senate*: in relazione all'altra assemblea legislativa è infatti l'*Office of the Sergeant at Arms and Doorkeeper* che ha la responsabilità (anche) in tema di appalti, rappresentando la più importante struttura amministrativa della camera alta. In base alle *Senate Procurement Regulations*, adottate dal *Committee on Rules and Administration* (vers. December 19, 2022)<sup>19</sup>, parts 3-4, tutte le istanze devono essere presentate per iscritto all'ufficio del *Sergeant at Arms*, che dispone di 100 giorni per assumere le determinazioni del caso. Avverso la decisione, può essere presentato ricorso in appello direttamente alla *Chair* del Senato, che a sua volta ha 30 giorni di tempo per pronunciarsi. Anche in relazione a tale assemblea legislativa, le disposizioni non prevedono il diritto di ricorrere all'autorità giudiziaria.

## 5. Documentazione

### 5.1. Fonti normative

- a) Costituzione degli Stati Uniti d'America:  
<http://www.dircost.unito.it/cs/docs/stati%20uniti%201787.htm>
- b) *Title 2, United States Code – Congress*:  
<http://www.gpo.gov/fdsys/granule/USCODE-2011-title2/USCODE-2011-title2-chap6-sec192/content-detail.html>
- c) *Ethics in Government Act* del 1978: <http://www.oge.gov/FOIA-and-Privacy-Act/The-Ethics-in-Government-Act/The-Ethics-in-Government-Act/>

---

<sup>17</sup> House of Representatives, January 27, 2015: il documento è consultabile *on-line* a [https://www.house.gov/sites/default/files/uploads/documents/Procurement\\_Instructions.pdf](https://www.house.gov/sites/default/files/uploads/documents/Procurement_Instructions.pdf).

<sup>18</sup> Cfr., *ibid.*, sec. 6.

<sup>19</sup> Il documento è consultabile *on-line* a: <https://www.congress.gov/117/crec/2022/12/20/168/198/CREC-2022-12-20-pt3-PgS9619.pdf>.



- d) *Congressional Accountability Act* del 1995:  
<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/chapter-24>
- e) HOUSE OF REPRESENTATIVES, *Procurement Instructions for the U.S. House of Representatives*, January 27, 2015: il documento è consultabile on-line a  
[https://www.house.gov/sites/default/files/uploads/documents/Procurement\\_Instructions.pdf](https://www.house.gov/sites/default/files/uploads/documents/Procurement_Instructions.pdf)
- f) UNITED STATES SENATE, *Committee on Rules and Administration, Senate Procurement Regulations*, December 19, 2022: il documento è consultabile on-line a  
<https://www.congress.gov/117/crec/2022/12/20/168/198/CREC-2022-12-20-pt3-PgS9619.pdf>

## 5.2. Giurisprudenza

- *Corte suprema federale*
  - a) *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135, 1927:  
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/273/135/case.html>
  - b) *Sinclair v. United States*, 279 U.S. 263, 1929:  
<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/279/263/case.html>
  - c) *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310, 2010:  
<http://www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-205.pdf>
- *Corti federali inferiori*
  - a) *Bastien v. The Office of Senator Ben Nighthorse Campbell*, No. 02-1343, 390 F.3d 1301, 2006:  
<http://www.plainsite.org/dockets/index.html?id=1357641>
  - b) *Newdow v. US Congress et al.*, No. 00-16423, D.C. No. CV-00-00495-MLS/PAN, del 2002:  
[http://www.constitution.org/usfc/9/newdow\\_v\\_us.htm](http://www.constitution.org/usfc/9/newdow_v_us.htm)
  - c) *Fields v Office of Eddie Bernice Johnson; Hanson v. Office of Senator Mark Dayton*, No. 04-5315, No. 04-5335, 459 F.3d 1, 2006:  
<http://openjurist.org/459/f3d/1/fields-v-office-of-eddie-bernice-johnson-employing-office-united-states-congress>
  - d) *Howard v. Office of the CAO of the United States House of Representatives*, No. 12-5119 consolidated with 12-5120, 720 F.3d 939, 2013: <http://caselaw.findlaw.com/us-dc-circuit/1636840.html>

- e) *Kobach et al. v. United States Election Assistance Commission*, Case No. 13-cv-4095-EFM-TJJ, 2014: [https://ecf.ksd.uscourts.gov/cgi-bin/show\\_public\\_doc?2013cv4095-147](https://ecf.ksd.uscourts.gov/cgi-bin/show_public_doc?2013cv4095-147)

### 5.3. Altri documenti

- a) OFFICE OF COMPLIANCE, CAA *Handbook*, 2005: <http://www.compliance.gov/wp-content/uploads/2010/04/eHandbook.pdf>
- b) M. ROSENBERG, *When Congress Comes Calling: A Primer on the Principles, Practices, and Pragmatics of Legislative Inquiry*, *The Constitution Project*, 2009: <http://www.constitutionproject.org/wp-content/uploads/2012/09/175.pdf>
- c) J. MASKELL, *Congressional Research Service, Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives*, 2013: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL31382.pdf>
- d) CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Criminal Contempt of Congress*, 2023: il documento è consultabile on-line a <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/LSB/LSB10974>