

## **Autonomia costituzionale e principio di legalità a garanzia dell'indipendenza delle Amministrazioni degli organi costituzionali\***

di Renzo Dickmann \*\*

Nell'economia del limitato tempo a disposizione si ritiene utile, sulla scia delle suggestioni della sent. n. 120 del 2014 (per un commento sulla quale, si rinvia, volendo, alla nota pubblicata in *Federalismi.it*, n. 10/2014, e ult. bibl. ivi cit.), prospettare alcune linee argomentative per un inquadramento dell'istituto dell'autonomia costituzionale sul piano dogmatico, profilo questo che non pare ancora esaurientemente affrontato dalla dottrina.

Tale istituto consiste in una originale manifestazione della posizione degli organi costituzionali funzionale all'esercizio delle relative attribuzioni, il cui giustificativo causale si percepisce nella dimensione delle relazioni istituzionali di tali organi all'interno del quadro dell'organizzazione e ripartizione delle attribuzioni assegnate ad essi dalla Costituzione, che attribuisce ai predetti organi – non in via esclusiva ma ripartendolo – il compito di esercitare la sovranità in reciproco concorso.

L'autonomia costituzionale si manifesta sotto forma sia di autosufficienza normativa, *autarchia*, sia di speciali garanzie costituzionali delle specifiche attribuzioni dei singoli organi, in modo da determinare che ciascuno dei poteri titolari, nel relativo ambito di attribuzioni, sia *superiorem non recognoscens*.

Ciò vale per le sole attribuzioni costituzionali, che costituiscono le funzioni proprie di tali organi.

Arbitro delle questioni connesse al riparto delle attribuzioni è la Corte costituzionale (sul punto si veda esemplarmente Corte cost., sent. n. 15 del 1969, punto 1 in diritto), in quanto organo di garanzia della Costituzione, alla quale spetta applicare gli “statuti di garanzia” dei singoli organi costituzionali per quanto concerne le relative funzioni proprie.

Tale autonomia non vale a qualificare il ruolo di tali organi nell'ordinamento costituzionale in termini di mero “privilegio di posizione”, ma si connette alla dimensione formale dei procedimenti costituzionali, nell'ambito dei quali tali organi sono chiamati ad esprimere le proprie funzioni con atti costituzionali tipici e infungibili.

In sostanza l'autonomia costituzionale che assiste le Camere e gli altri organi o poteri titolari al fine dell'esercizio delle relative attribuzioni o funzioni tipiche previste dalla Costituzione è una declinazione del principio di legalità costituzionale, non una sua deroga, in quanto si giustifica in chiave sia di garanzia sia di limitazione degli ambiti di attribuzioni assegnati a ciascuno di tali organi come titolari pro quota dell'esercizio della sovranità, cioè solo sul piano pubblicistico costituzionale ed ai fini dell'ordinato svolgimento delle attribuzioni di ciascuno; pertanto non vale di per sé anche a risolvere le garanzie dell'ordinamento dei diritti e delle libertà contemplati dalla Parte prima della Costituzione, derivanti dal generale principio di legalità, che vale per tutti i soggetti dell'ordinamento, quindi anche per quei soggetti che stabilmente o occasionalmente si relazionano con le Camere ad esempio sulla base di rapporti giuridici di lavoro dipendente o di natura negoziale.

Si evidenzia per le Camere il particolare rilievo dei regolamenti parlamentari, ai quali spetta il compito di precisare tale autonomia nel rispetto del ruolo di ciascuna Camera

---

\* Intervento al Convegno svoltosi presso la Corte costituzionale il 19 maggio 2014 su “L'autonomia degli Organi costituzionali alla prova delle riforme. Il ruolo della dirigenza” (atti in corso di pubblicazione).

nell'architettura costituzionale ma che, secondo la Corte, sono incompetenti a disporre di questa seconda dimensione della legalità.

Sul punto nella sentenza n. 120 del 2014 la Corte ha messo in rilievo un'esigenza primaria: l'autonomia costituzionale non può essere opposta dalle Camere quando non rilevi al fine di assicurare l'ordinato e libero esercizio delle funzioni parlamentari proprie, espressione cioè di attribuzioni costituzionali, ad esempio eccedendola quale "clausola" di soluzione del principio di legalità che assiste i rapporti tra soggetti giuridici dell'ordinamento fuori dall'ambito di esercizio di tali funzioni.

In sintesi l'autonomia degli organi costituzionali è un attributo meritevole di tutela assoluta, come tale inderogabile, solo in quanto ne riassume lo "statuto di garanzia", cioè solo in quanto funzionale a garantire l'esercizio delle relative attribuzioni costituzionali.

E' ciò che la Corte ha voluto sottolineare nella citata sent. n. 120 ricordando che fuori dall'ambito delle funzioni primarie le Camere sono tenute, pur invocando la propria autonomia organizzativa ex art. 64 Cost., al rispetto dei diritti fondamentali e dei principi inderogabili e più in generale del principio di legalità.

Ne consegue che l'autonomia costituzionale quale "statuto di garanzia" non può essere legittimamente opposta, ad esempio, nella dimensione dei rapporti giuridici privatistici dei quali un organo costituzionale sia parte, ovvero nelle sedi contenziose indotte da controversie connesse ai predetti rapporti giuridici ovvero nei confronti dei relativi dipendenti quando non sia in questione l'esercizio di attribuzioni costituzionali: se tali rapporti presuppongono uno *status* paritario tra le parti derivato dall'ordinamento generale, e dal principio generale di legalità che lo informa, deve essere assicurata la medesima tutela che tale principio di legalità garantisce ai soggetti giuridici a protezione di tutti i beni giuridici e di tutti i diritti (sent. 120 del 2014, spec. punto 4.4 in diritto).

Il principio di legalità quale "grande regola" porta infatti con sé il principio della massima espansione delle garanzie a presidio dei diritti soggettivi (Corte cost., 264 del 2012, punto 4.1 in diritto). Tale principio di legalità (giova ribadirlo) non è quello che si esprime nelle forme costituzionali che presidiano e limitano i singoli poteri nelle reciproche relazioni al fine dell'esercizio condiviso della sovranità, quanto piuttosto quello che discende direttamente dalla Parte prima della Costituzione, che assegna alla "legalità-giurisdizione" il compito di garantirne il rispetto.

Stabilito uno spartiacque tra i due profili dell'autonomia degli organi costituzionali, a seconda che si stia parlando di funzioni proprie (o attribuzioni) di tali organi ovvero delle altre attività che essi pongano in essere su piani non inerenti il relativo ruolo costituzionale, sia consentito soffermarsi sulla prima "dimensione" dell'autonomia per occuparci della posizione delle Amministrazioni di tali organi costituzionali, e di quelle delle Camere in particolare.

A quest'ultimo riguardo si ricorda quale ulteriore giustificativo dell'autonomia costituzionale ad esse spettanti la nota affermazione della Corte, che ha sottolineato l'esclusività del termine *Parlamento*, in quanto sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.) e sede di garanzia della Costituzione (Corte cost., 14 gennaio 2014, n. 1, punto 3.1 in diritto), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. In tal senso il *nomen* Parlamento qualifica la posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale (Corte cost., 12 aprile 2002, n. 106, punto 4 in diritto).

Dopo aver sostenuto la rilevanza essenzialmente procedurale dell'istituto dell'autonomia costituzionale delle Camere correlato alle relative funzioni primarie (o attribuzioni), si conferma l'esigenza per la quale tale autonomia, ove inerisca tali funzioni,

quelle che cioè ricadono sotto l'ombrello dello "statuto di garanzia", copra l'intero svolgimento di esse nella predetta dimensione procedurale.

In particolare non può non coprire pure la connessa attività preparatoria e istruttoria.

Sotto tale titolo discende dalle premesse che le Amministrazioni delle Camere si debbano ricondurre nella dimensione dell'evocato "statuto di garanzia", in quanto valgono a supportare lo svolgimento delle attività preparatorie e istruttorie delle relative funzioni costituzionali.

Tali Amministrazioni si legittimano originalmente in quanto funzionali ad implementare l'originale posizione delle Camere nell'organizzazione costituzionale, consolidandone l'autonomia in termini di effettività, e possono farlo solo se beneficiano appieno della posizione costituzionale che ne costituisce lo "statuto di garanzia" nei termini riconosciuti dalla Corte.

In tanto esistono Camere effettivamente autonome in quanto esse in concreto beneficiano di un supporto istituzionale indipendente, quali che siano le maggioranze di governo e gli altri condizionamenti che discendono dal sistema costituzionale del riparto delle attribuzioni.

Pertanto non può che concludersi nel senso che tali Amministrazioni non possono essere legittimamente influenzate nello svolgimento di tale compito da fattori esterni, ad esempio da condizionamenti che provengano dall'Esecutivo o da altri organi costituzionali o poteri dello Stato, in quanto trovano garanzia e legittimazione direttamente nello "statuto di garanzia" che copre i procedimenti di esercizio delle funzioni proprie delle Camere.

\*\* Consigliere parlamentare della Camera dei deputati – Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.