

ASSOCIAZIONE DEI CONSIGLIERI
DELLA CORTE COSTITUZIONALE

CONFERENZA DEI FUNZIONARI DELLA
PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

ASSOCIAZIONI DEI FUNZIONARI E DEI
CONSIGLIERI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

ASSOCIAZIONE DEI CONSIGLIERI
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

L'AUTONOMIA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI ALLA PROVA DELLE RIFORME. IL RUOLO DELLA DIRIGENZA

*Atti del Convegno svolto a Roma presso il
Palazzo della Consulta il 19 maggio 2014*

a cura di MASSIMILIANO BONI



CORTE COSTITUZIONALE

*maggio 2015
prima Edizione Romana*

SABINO CASSESE *

Le funzioni dei consiglieri degli organi costituzionali

Mezzo secolo fa Giannini intitolò un suo articolo "In principio sono le funzioni". Voleva dire che tutto negli apparati dello Stato è funzione delle funzioni. Questo vale anche per il personale.

I problemi del personale, quindi, debbono essere sempre visti in relazione alle funzioni, e la funzione degli apparati amministrativi che circondano gli organi costituzionali ha una caratteristica peculiare, che misi in luce nel 1998 con Leopoldo Elia in un incontro di presentazione di un libro curato da D'Orta e Garella che è una delle poche riflessioni su questo argomento.

La funzione degli uffici serventi degli organi costituzionali è rivolta solo all'interno, mentre un apparato amministrativo del ministero della salute o del ministero della difesa svolge una funzione esterna. Si sbaglia se non si considera questa funzionalità del personale rispetto all'organo.

Da allora, c'è stato uno sviluppo recente, con la costituzione dell'ufficio parlamentare del bilancio, sull'esempio del *Congressional Budget Office* americano. Così si è fatto un passo avanti perché esso esce dal perimetro stretto della funzionalità per l'organo costituzionale.

Messo il problema in questi termini, si comprende che parlare di vacanze di organico è errato. Gli organici sono una finzione. Quel che conta sono i carichi di lavoro, fondati sulle funzioni reali. Solo in base ad essi si possono misurare le dotazioni di personale.

In Italia, una modificazione di organico non si nega a nessuno, come il titolo di cavaliere, perché non costa. Il problema è la copertura dell'organico che costa. Gli organici, quindi, sono stati sempre gonfiati, non correlati alle funzioni.

Fatta questa premessa, osservo che i consiglieri che lavorano negli apparati amministrativi serventi degli organi costituzionali presentano due tratti comuni e due tratti differenziali.

Primo tratto comune: hanno una funzione servente; devono svolgere tre compiti, l'assistenza, la consulenza e l'amministrazione interna.

* Giudice della Corte costituzionale.

Di ciò ci si può rendere conto se si confrontano con una figura analoga di un qualunque organo amministrativo, ad esempio della Ragioneria generale dello Stato. Un funzionario di questo apparato può sperare di diventare ragioniere generale o capo di un ispettorato generale della Ragioneria generale dello Stato. È impensabile che un consigliere della Presidenza della Repubblica possa aspirare a divenire Presidente della Repubblica perché questo ha un titolo di investitura legale, una legittimazione diversa dalla legittimazione del consigliere.

Secondo tratto comune: gli apparati amministrativi serventi stanno accanto ad organi che hanno o un alto tasso di politicità, o un alto tasso di giurisdizionalità o di neutralità (organi parlamentari, Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale). Da questo deriva il fatto che i consiglieri debbono essere più imparziali degli altri funzionari dello Stato.

Da ciò derivano numerose conseguenze, per esempio la prassi degli organi parlamentari per cui le persone che hanno lavorato nei gabinetti dei ministri, per il rapporto di scelta fiduciaria che si viene a creare, o non ritornino nei ruoli, o – se ritornano nei ruoli – vadano a lavorare in biblioteca o in altre strutture non direttamente serventi. Vi sono, poi, gli elementi differenziali.

Il primo fu messo in luce da Leopoldo Elia dicendo che il consigliere parlamentare non era più solo “bocca del regolamento”. Questo, da esperto della procedura parlamentare, è diventato sempre di più un esperto delle questioni sulle quali il Parlamento deve decidere: suggeritore e redattore di norme, quindi, esperto di sanità, di pubblica istruzione, di difesa, ecc.

Questo differenzia i consiglieri al loro interno: ve ne sono alcuni che sono rimasti “bocca del regolamento”, altri che sono diventati “bocca delle scelte politiche”.

La seconda differenza è quella che si nota alla Corte costituzionale, dove, con l'eccezione di due strutture – cancelleria e ruolo – il resto dell'attività dei consiglieri è sistematicamente, programmaticamente, necessariamente e legalmente separata dall'attività fondamentale dell'organo servito.

Il segretario generale della Presidenza della Repubblica è al corrente dei passi che il Presidente della Repubblica compie, e lo stesso si può dire per i presidenti delle Assemblee parlamentari e dei loro rapporti con i segretari generali. Il segretario generale della Corte Costituzionale, invece, è all'oscuro dell'attività giurisdizionale della Corte. Segnale che altrove non è così. Al *Conseil Constitutionnel*, non solo il segretario generale, ma l'intero *Service juridique* partecipa alle sedute della Corte.