Elisabetta Lamarque

Chi sono gli assistenti di studio dei giudici costituzionali*

SOMMARIO: 1. *Premessa.* – 2. *Un tema poco studiato.* – 3. *Le fonti di disciplina della figura dell'assistente di studio.* – 4. *Il quadro normativo nella sua evoluzione.* – 5. *Chi sono e chi sono stati gli assistenti di studio in questi cinquantacinque anni di lavoro della Corte costituzionale.* – 6. *Riflessioni conclusive.*

1. *Premessa*. – Il periodo durante il quale ho avuto la fortuna di essere assistente di studio presso la Corte costituzionale del Maestro che qui si onora (dalla metà del 1999 alla fine del 2002) è stato straordinario per la mia crescita professionale: sia perché stando a stretto e continuo contatto con lui ho imparato, attraverso la pratica quotidiana, il 'mestiere' del costituzionalista; sia perché lavorando con i colleghi assistenti, tutti giuristi di pregio, molti dei quali di formazione diversa dalla mia, ho sperimentato che per diventare buoni costituzionalisti è fondamentale essere ancora prima, o perlomeno aspirare a essere, giuristi completi.

* Il presente contributo, completato nel giugno 2011, è destinato agli *Scritti in onore di Valerio Onida*.

Il profondo sentimento di riconoscenza verso chi ha voluto che diventassi sua assistente di studio, anche vincendo alcuni miei iniziali timori, spiega dunque la scelta del tema del presente contributo. Benché poi il contributo risulti del tutto sproporzionato rispetto alle preziose esperienze di cui mi sono arricchita, esso vuole comunque rappresentare un omaggio a chi le ha rese possibili.

2. *Un tema poco studiato*. – La figura e il ruolo degli assistenti di studio dei giudici costituzionali non sono stati finora oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina italiana, né risulta valutato il loro apporto allo sviluppo della giustizia costituzionale. L'argomento è stato approfondito soltanto in un volume relativo in generale alle amministrazioni degli organi costituzionali e in due contributi di studiose le quali, come chi scrive, si sono trovate a ricoprire questo incarico1[1].

Non è difficile immaginare le ragioni della mancanza di studi più numerosi. Come il lavoro degli stessi giudici costituzionali nella camera di consiglio, infatti,

1[1] AA.VV., *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, a cura di C. D'Orta e F. Garella, Roma-Bari, 1997 (su cui gli interventi di S. Cassese e L. Elia, *Le amministrazioni e il personale degli organi costituzionali. A proposito di un recente libro*, in *Lav. nelle pp.aa.*, 1998, 1341 ss.); A. ANZON, *Gli assistenti di studio dei giudici costituzionali*, in *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, a cura di P. Costanzo, Torino, 1996, 215 ss.; B. RANDAZZO, *Gli assistenti di studio dei giudici costituzionali*, in *La giustizia costituzionale e i suoi utenti*, a cura di P. Pasquino e B. Randazzo, Milano, 2006, 163 ss..

quello degli assistenti di studio si svolge per intero al riparo da ogni indiscrezione dentro le solide mura di Palazzo della Consulta, e dunque può essere conosciuto all'esterno solo grazie alle testimonianze di coloro che vi hanno lavorato2[2].

Sugli assistenti di studio, anzi, si stende in un'ombra ancora più fitta di quella che avvolge gli stessi giudici costituzionali, e questo per un duplice motivo.

In primo luogo, il frutto del lavoro dell'assistente non emerge mai in modo autonomo, neppure indirettamente, nella sentenza o nell'ordinanza costituzionale, ma resta sempre e soltanto un lavoro preparatorio di esclusivo rilievo interno alla Corte costituzionale.

Le ricerche sulle questioni che devono essere poi discusse e decise dai giudici costituzionali, infatti, la cui accurata predisposizione costituisce il principale compito dell'assistente, contengono solo il materiale – normativo, giurisprudenziale e dottrinale – necessario perché il collegio costituzionale possa

2[2] Esistono alcune testimonianze di giudici costituzionali che contribuiscono a fare luce su quello che accade nel segreto della camera di consiglio. Le più note sono quella risalente di Giuseppe Branca, formulata in occasione di una conferenza tenuta in un'aula universitaria quando ancora era in carica come presidente della Corte costituzionale (G. BRANCA, *Collegialità nei giudizi della Corte costituzionale*, Padova, 1970) e quella più recente del presidente emerito Zagrebelsky (G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, Torino, 2005). Ulteriori testimonianze più brevi si leggono in V. ONIDA, *Intervento*, in *L'opinione dissenziente,* in *Le Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, a cura di G. Famiglietti – E. Malfatti – P.P. Sabatelli, Torino, 2002, 392-393; G. VASSALLI, *Testimonianza*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2006, in particolare 61 ss. e nel volume *La giustizia costituzionale fra memoria e prospettive*, a cura di P. Carnevale e C. Colapietro, Torino, 2008, 179 ss..

assumere una decisione in modo consapevole, ma la decisione resta frutto di un percorso logico-argomentativo che si forma integralmente ed esclusivamente all'interno della camera di consiglio. In proposito si deve sottolineare che, al contrario di quanto avviene in altre esperienze di giustizia costituzionale o sovranazionale, presso la Corte costituzionale italiana l'assistente di studio non ha il compito di redigere, sulla base delle istruzioni del proprio giudice, relatore della questione, una bozza di decisione da portare in camera di consiglio per la discussione e la successiva approvazione3[3], dato che il giudice relatore illustra ai suoi colleghi soltanto una o più ipotesi di soluzione delle questioni che ha studiato, ma lo fa oralmente e senza avere già preparato un testo scritto4[4].

Il materiale predisposto dagli assistenti di studio, in definitiva, non è in grado di predeterminare o comunque condizionare la decisione del collegio, ma ne costituisce solo il necessario supporto tecnico. I requisiti di ogni buona ricerca devono essere anzi l'attendibilità e la completezza, e quindi l'assenza di ogni partigianeria o faziosità.

3[3] Lo ricorda B. RANDAZZO, *Gli assistenti di studio dei giudici costituzionali*, cit., 165.

4[4] Così il par.6 (La camera di consiglio) del volumetto *Cos'è la Corte costituzionale*, predisposto dallo stesso collegio costituzionale sulla base di un testo predisposto dal giudice Onida, e poi aggiornato nel 2008 dal giudice Silvestri, pubblicato sul sito ufficiale della Corte costituzionale all'indirizzo http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_216.do.

Di tutto ciò si possono convincere tutti coloro che, una volta pubblicata la sentenza o l'ordinanza costituzionale, vengono in possesso della ricerca preparatoria compilata dagli assistenti del giudice relatore in vista dell'udienza pubblica o della camera di consiglio5[5], perché difficilmente accade che dalla lettura a posteriori della ricerca si possa dire che il risultato finale era scontato. Si può dire anzi che ciò si verifica soltanto quando la Corte costituzionale pronuncia la manifesta inammissibilità della questione per macroscopici difetti dell'atto introduttivo del giudizio costituzionale, dato che in questi casi di solito la ricerca riproduce, tra le precedenti decisioni costituzionali a cui fare riferimento, quasi esclusivamente quelle relative ai profili di inammissibilità, e non approfondisce molto il merito della questione. A riprova del fatto che non ci sia quasi mai stretta consequenzialità tra il modo in cui è impostata la ricerca preparatoria e la decisione finale assunta dal collegio, inoltre, si può anche richiamare la circostanza che a volte le decisioni della Corte costituzionale citano propri precedenti, o pronunce di altri organi giurisdizionali interni o sovranazionali, che la ricerca non riportava, e quindi si fondano su elementi introdotti per la prima volta in camera di consiglio.

5[5] E' prassi costante, infatti, che fino al deposito in cancelleria della sentenza o dell'ordinanza costituzionale le ricerche debbano restare riservate, e quindi conosciute solo dai giudici costituzionali e dai loro assistenti, e non dagli avvocati delle parti costituite davanti alla Corte costituzionale e dalla generalità dei possibili interessati. Critica questa prassi, ritenendo utile che gli avvocati delle parti siano messi a conoscenza a del contenuto delle ricerche prima dell'udienza pubblica in modo da potere dialogare più proficuamente con i giudici costituzionali, M. LUCIANI, *Corte e avvocatura*, in *La Corte costituzionale compie cinquant'anni*, in *Foro it*., 2006, V, 335.

In secondo luogo, il cono d'ombra che avvolge gli assistenti di studio deriva dalla circostanza che i requisiti di professionalità e i criteri di selezione degli assistenti, come del resto le modalità di svolgimento del loro incarico e il loro status complessivo, non sono previsti da alcuna disposizione di rango costituzionale o legislativo, ma sono determinati e rideterminati a piacimento dalla stessa Corte costituzionale con atti di diverso tipo ma tutti, come vedremo nel prossimo paragrafo, privi di qualsiasi pubblicità verso l'esterno.

Non mi sarebbe stato dunque possibile studiare questo tema e stendere il presente contributo senza l'aiuto del Segretario generale della Corte costituzionale Cons. Giuseppe Troccoli e della sua collaboratrice signora Carmela Torre, i quali mi hanno fornito copia del materiale normativo e delle altre delibere (o la notizia delle altre delibere), attraverso cui ho potuto poi ricostruire il quadro evolutivo delle determinazioni generali assunte dalla Corte costituzionale in ordine agli assistenti di studio. A loro va tutta la mia gratitudine. Devo inoltre esprimere la medesima gratitudine al dott. Annibale D'Oro, Direttore del Servizio Affari Generali e Personale della Corte costituzionale, e alla dott.ssa Maria Alberta De Luca, dello stesso ufficio, per la loro preziosa opera di raccolta dei dati, di cui darò conto più avanti in questo contributo, relativi a coloro che nel corso degli anni hanno concretamente ricoperto la funzione di assistente di studio.

3. *Le fonti di disciplina della figura dell'assistente di studio*. – Degli assistenti di studio dei giudici costituzionali si occupano in via generale due regolamenti amministrativi della Corte costituzionale, oltre a diverse delibere molto risalenti, alcune delle quali non è stato neppure possibile reperire, che ne precisavano i compiti. Accanto a questi atti generali si hanno poi le numerose delibere del collegio o, più recentemente, dell'ufficio di presidenza che autorizzano il singolo giudice costituzionale ad avvalersi di un determinato assistente di studio, da lui previamente individuato e scelto.

I due regolamenti attualmente vigenti che qui interessano sono il "Regolamento per l'ufficio studi e gli assistenti di studio" approvato il 15 dicembre 1964 e il "Regolamento dei servizi e del personale" approvato il 10 febbraio 1984 e più volte modificato in epoca successiva, che a sua volta era andato a sostituire il più risalente "Regolamento degli uffici e del personale della Corte costituzionale" del 1961.

Il problema della loro consistenza come fonti del diritto è serio.

Non intendo, dicendo questo, ritornare sul tema, già molto approfondito e discusso soprattutto in epoca lontana, del fondamento costituzionale e dei limiti del

potere di autonormazione della Corte costituzionale. Al di là della diversità di posizioni espresse nel tempo dalla dottrina, mi sembra decisiva e non più controvertibile l'osservazione di Crisafulli, secondo cui l'attribuzione di potestà regolamentare espressa negli artt. 14 e 22 della legge n. 87 del 1953 "ha certamente operato fin dall'inizio come se contenesse una riserva costituzionalmente stabilita" alla Corte costituzionale sulla materia della disciplina delle sue funzioni, tanto da potersi dire affermata e subito consolidata sul punto una vera e propria consuetudine costituzionale6[6]. E' molto significativo in questo

6[6] V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II. 2. L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)*, V ed., Padova, 1984, 240. La stessa Corte costituzionale, del resto, ha sostenuto, proprio con riferimento al regolamento amministrativo dei servizi e del personale, che tale regolamentazione "attiene ai poteri di una essenziale autorganizzazione, connaturata all'intrinseca autonomia dell'istituzione", e ha aggiunto anche che "essa non può venire di certo considerata manifestazione dell'ordinaria potestà regolamentare dello Stato"6[6]: intendendo naturalmente con ciò inquadrare i propri regolamenti a un livello diverso e comunque superiore rispetto ai regolamenti amministrativi adottati dagli altri organi della pubblica amministrazione. Sull'esistenza di un potere di autonormazione della Corte costituzionale dotato di fondamento costituzionale, e quindi non subordinato alla legge ordinaria, si esprime, anche se con varietà di argomentazioni, la dottrina maggioritaria. Le più recenti e complete ricostruzioni del dibattito in argomento sono compiute da P. CARNEVALE, *"*Ecce iudex in ca(u)sa propria*": ovvero della Corte-legislatore dinanzi alla Corte-giudice (prime riflessioni sulla posizione della giurisprudenza della Corte costituzionale intorno al problema della natura delle norme di autoregolamentazione dei propri giudizi nel quadro del dibattito dottrinario)*, in *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, cit., 37 ss. e in particolare 47 (in cui l'autore afferma che l'idea del fondamento costituzionale della funzione autonormativa della Corte è ormai *ius receptum* sia nella prevalente riflessione dottrinaria che nella vita concreta dell'ordinamento, mentre resta ancora da valutare il diverso problema dei limiti di tale funzione) e da P. GAROFOLI, *Sulla sindacabilità in sede di giudizio di legittimità dei regolamenti della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 665 ss. Sul punto si vedano anche A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, V ed., Milano, 2008, 53 ss.; A. PIZZORUSSO, *Art. 137*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna,-Roma, 1981, 206-208; A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di*

senso che, proprio occupandosi delle previsioni del regolamento dei servizi e del personale relative agli assistenti di studio, un parere dell'ufficio studi e documentazione del Consiglio superiore della magistratura del 2002 abbia riconosciuto che la Corte costituzionale è dotata di "una potestà regolamentare di carattere esclusivo" che trova "ulteriore fondamento in una sorta di consuetudine di carattere costituzionale". In proposito, il parere ricorda che "il largo uso che la Corte sin dai suoi inizi ha fatto della propria autonomia regolamentare non ha mai incontrato resistenze o opposizioni dagli altri organi costituzionali, atteso che nessuna legge ordinaria è mai intervenuta a contraddire alle norme autonomamente poste dalla Corte, né il Governo, che, in persona del Presidente del Consiglio, è presente nei giudizi dinanzi ad essa, ha mai contestato l'applicazione delle norme regolamentari applicate in tale sede"7[7].

Desidero invece sottolineare due aspetti.

Sotto un primo punto di vista, mi pare necessario ricordare che entrambi i regolamenti che qui rilevano non sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della

---

giustizia costituzionale, IV ed., Torino, 2009, 31 ss.; G. ZAGREBELSKY, *la giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 81 ss.

7[7] Parere n. 62/02 dell'ufficio studi e documentazione del Consiglio superiore della magistratura, in http://www.csm.it/circolari/0424_2.pdf.

Repubblica italiana. Ciò risulta di dubbia conformità rispetto all'art. 14, c. 1, della legge n. 87 del 1953, ma è certamente coerente con l'art. 31 del "Regolamento generale della Corte costituzionale" del 1966 – quest'ultimo sì pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, così come tutte le sue modificazioni – il quale stabilisce che i "regolamenti amministrativi" "sono approvati dalla Corte su proposta dell'Ufficio di Presidenza, sentite le Commissioni competenti" e quindi tace sulla loro pubblicazione, diversamente dal precedente art. 30, relativo alle norme integrative per i giudizi di legittimità costituzionale e per i conflitti di attribuzione, alle norme sul procedimento penale davanti alla Corte e alle norme per i giudizi in via esclusiva sui ricorsi dei dipendenti della Corte, che impone invece la pubblicazione di tutti questi atti a seguito della delibera del collegio costituzionale.

C'è chi in dottrina ha tentato di giustificare questo diverso regime sottolineando il rilievo meramente interno all'amministrazione della Corte costituzionale delle previsioni di tutti i regolamenti amministrativi di cui all'art. 31 – oltre ai nostri due abbiamo anche, salvo errore, il regolamento di contabilità, quello della biblioteca, quello della cancelleria, quello relativo alla elezione dei rappresentanti del personale – , a differenza di quelle contenute negli atti di cui all'art. 30, dotate invece di rilievo esterno.

Non è passata inosservata, tuttavia, la circostanza che alcune delle disposizioni dei regolamenti amministrativi che sfuggono alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale producono ricadute su rapporti giuridici e su soggetti esterni alla Corte costituzionale, e quindi disciplinati anche da fonti appartenenti all'ordinamento generale. Ed è proprio a causa di simili ricadute esterne, oltre che per l'elusione dell'art. 14 della legge n. 87 del 1953, che la sottrazione dei regolamenti amministrativi della Corte costituzionale al regime di pubblicità propria degli atti normativi è molto contestata dagli studiosi8[8].

In proposito a noi interessa notare che la dottrina richiama costantemente come esempio negativo, e cioè come esempio di disposizioni di rilievo esterno contenute in regolamenti amministrativi privi di pubblicità, quelle relative all'utilizzo da parte della Corte costituzionale di personale inserito nei ruoli di altre amministrazioni9[9]. E' questo infatti il caso, come vedremo meglio anche più avanti, degli assistenti di studio. Lo ha messo in evidenza, tra l'altro, anche il parere dell'ufficio studi e documentazione del Consiglio superiore della

8[8] Si vedano, oltre ai contributi richiamati nella nota che segue anche S. PANUNZIO, *Regolamenti della Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, XXX, Roma, 1991, 1. Auspica comunque l'estensione dell'obbligo di pubblicazione anche ai regolamenti relativi alla mera attività amministrativa interna del personale dipendente dalla Corte, sebbene ritenga che esse restino comunque questioni interne alla Corte, non riguardando il processo costituzionale, A. SPADARO, *Sulla razionalizzazione del potere di autonormazione interna della Corte costituzionale*, in *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, cit., 81-83 (e in particolate nota 32).

9[9] A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., 55; S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, 1970, 89 e 150.

magistratura, prima richiamato, quando ha esaminato la questione della compatibilità della circolare del Csm sui magistrati 'fuori ruolo' con le disposizioni del regolamento dei servizi e del personale della Corte costituzionale relative agli assistenti di studio provenienti appunto dai ruoli della magistratura ordinaria10[10]. La conclusione del parere è che "in sostanza le une e le altre disposizioni costituiscono due complessi di norme che se interagiscono tra loro, appaiono tuttavia in posizione di autonomia, essendo espressione di poteri diversi, la cui configurazione non sembra potersi porre in termini di gerarchia, vale a dire in termini di sovraordinazione delle une sulle altre". Il caso concreto esaminato era relativo al periodo minimo, stabilito dalla circolare del Csm, che deve intercorrere tra un 'fuori ruolo' e un altro: il parere lo ha considerato un "limite pratico alla utilizzabilità del magistrato" da parte della Corte costituzionale, ma ha ritenuto che non sussistesse alcun contrasto con le disposizioni del regolamento amministrativo della Corte costituzionale.

Sotto un secondo punto di vista, che riguarda l'efficacia o l'effettività delle previsioni di entrambi i regolamenti amministrativi che qui interessano, devo subito sottolineare che esse sembrano potere essere tranquillamente disattese o

10[10] V. supra nota 7.

derogate senza alcuna particolare motivazione sia da atti degli organi interni della Corte che dovrebbero ragionevolmente attenervisi, essendo volti alla loro attuazione, sia da comportamenti consolidati a esse non conformi.

Si pensi, ad esempio, alle previsioni sui compiti degli assistenti di studio contenute nel regolamento del 1964 (artt. 12 ss.) le quali, pur essendo tuttora formalmente in vigore nel testo originario, da quell'epoca a oggi sono state di fatto travolte, oltre che da una circolare della Commissione studi e regolamenti del 13 febbraio 1969, da prassi contrarie, modificative o integrative del loro dettato. Addirittura la mia personale esperienza e quella di molti altri colleghi appositamente 'intervistati' sul punto testimonia che da molti anni a questa parte gli assistenti di studio non sono a conoscenza della stessa esistenza né del regolamento del 1964 né della circolare del 1969, ma si attengono, per la individuazione dei propri compiti e per le modalità del loro espletamento, oltre che alle istruzioni del loro giudice costituzionale, alle prassi consolidate di cui sono venuti a conoscenza dai colleghi più anziani e che emergono (e si modificano) nel corso della periodica riunione degli assistenti, presieduta e guidata dagli assistenti del presidente, convocata ogni circa due settimane in vista della preparazione di ciascuna udienza pubblica e camera di consiglio.

E così, ancora, oggi non rientra più di fatto tra i compiti dell'assistente quello di redigere la massima delle decisioni costituzionali alle quali aveva lavorato, benché ciò sia tuttora previsto dall'art. 17 del regolamento: si tratta quindi di una previsione regolamentare caduta in vera e propria desuetudine. E, soprattutto, tutti i compiti degli assistenti di studio descritti minuziosamente nel regolamento del 1964 hanno subito aggiustamenti, modifiche o integrazioni da parte di prassi inaugurate o autonomamente dagli assistenti stessi oppure a seguito di richieste più o meno formali provenienti dai presidenti della Corte.

Le più importanti variazioni si sono avute soprattutto allo scopo di creare strumenti di raccordo e di collaborazione tra gli assistenti dei diversi giudici, in modo da rendere più veloce ed efficace sia il lavoro di preparazione delle ricerche per il proprio giudice, relatore della singola questione, sia quello d'informazione del proprio giudice sulle questioni di imminente discussione e decisione assegnate per la relazione agli altri giudici costituzionali. A volte ciò è accaduto per far fronte a esigenze particolari. Mi riferisco, ad esempio, allo smaltimento dell'arretrato accumulato a seguito del processo Lockheed, a cui alla fine degli anni ottanta sotto la presidenza Saja i giudici costituzionali hanno fatto fronte con il supporto sia dei

loro assistenti, sia di assistenti assunti per l'occasione con contratti a tempo determinato11[11].

La variazione più recente volta alla razionalizzazione e all'ottimizzazione del lavoro degli assistenti, invece, è stata introdotta nel 2003, in coincidenza con la presidenza Chieppa, sulla base di una proposta proveniente dagli assistenti del presidente subito fatta propria dai colleghi e in seguito perfezionata con aggiustamenti successivi. A partire da quell'anno ai compiti degli assistenti se ne sono aggiunti altri due. In primo luogo ogni assistente incaricato della confezione di una ricerca deve trasmettere all'ufficio ruolo, entro tempi stabiliti, l'indice della ricerca, i 'cenni del fatto' e l'esposizione delle questioni che devono andare in discussione e in decisione, in modo che l'ufficio ruolo sia in grado di predisporre un 'quaderno' contenente le informazioni essenziali relative a tutte le questioni fissate per ogni udienza e camera di consiglio. In secondo luogo sullo stesso assistente grava l'impegno di trasmettere alle segreterie degli altri giudici costituzionali una scheda illustrativa contenente le 'osservazioni' relative alle questioni sulle quali ha svolto la ricerca. Le 'osservazioni' trasmesse dall'autore

11[11] A. BALDASSARRE, *Riforma dell'organizzazione e del funzionamento della Corte costituzionale: la mia esperienza*, in *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, cit., 19, accenna alla circostanza, della quale non ho trovato traccia in atti formali, ma che è nota nella stretta cerchia degli addetti ai lavori, che in quel periodo "sono state seguite procedure particolari e si è avuto personale (assistenti) assunto con contratti temporanei".

della ricerca verranno poi utilizzate da ciascuno degli altri assistenti come base per predisporre ad uso del proprio giudice costituzionale una relazione informativa, di solito scritta, sulle questioni assegnate agli altri giudice relatori.

Ma per la parte relativa agli assistenti di studio lo stesso regolamento dei servizi e del personale del 1984, nonostante sia stato più volte corretto da diverse deliberazioni della Corte anche in questa parte, presenta, benché in misura molto minore del regolamento sugli assistenti di studio del 1964, un difetto che potrei chiamare di effettività, dato che a volte gli organi di governo della Corte, posti di fronte a nuove e diverse esigenze che non trovano soddisfazione nel testo vigente del regolamento, preferiscono sottoporlo a deroghe nei singoli casi invece che attivare il procedimento volto a introdurre una modifica del suo testo.

Mi riferisco in particolare alle delibere dell'ufficio di presidenza – salvo errore quattro dal 2007 a oggi – che autorizzano il singolo giudice costituzionale ad avvalersi, quale assistente di studio, di un professore universitario ordinario (o straordinario), mentre il testo vigente del regolamento dei servizi e del personale, come vedremo nel prossimo paragrafo, prevede che tra i docenti universitari possano ricoprire l'incarico solo i ricercatori e i professori associati (art. 3, c. 1). Nulla avrebbe impedito alla prima occasione, né impedirebbe oggi, alla Corte costituzionale di modificare la previsione generale contenuta nel regolamento nel

senso di estenderla anche ai professori di prima fascia, dato anche che la ratio di tale limitazione per i docenti universitari – che poteva essere individuata nell'esigenza di evitare per motivi di opportunità di affidare l'incarico di assistente di studio a coloro che hanno i titoli per essere nominati o eletti loro stessi giudici costituzionali – non è comunque già più invocabile per i magistrati, che oggi possono essere nominati assistenti di studio anche se esercitano nelle giurisdizioni superiori ordinaria e amministrativa, e quindi potrebbero in ipotesi diventare giudici costituzionali. Tuttavia la strada della modifica normativa non sembra neppure essere stata presa in considerazione, mentre viene appunto tranquillamente praticata – senza alcuna motivazione espressa e senza alcuna conseguenza sulla validità degli atti adottati dall'ufficio di presidenza – la strada meno ortodossa della deroga al regolamento caso per caso.

4. *Il quadro normativo nella sua evoluzione*. – In questi cinquantacinque anni di vita della Corte costituzionale, comunque, anche le modifiche normative sono state numerose, soprattutto in relazione al numero degli assistenti di studio e ai requisiti per ricoprire l'incarico.

I dati costanti nel tempo sono soltanto due. Il primo è la circostanza che l'assistente di studio, essendo assegnato a uno specifico giudice costituzionale per

soddisfare le sue personali necessità, non viene selezionato tramite una procedura concorsuale di valutazione obiettiva dei titoli e/o delle capacità12[12], ma è scelto personalmente e in modo informale dallo stesso giudice, di solito in virtù di una pregressa conoscenza personale o a seguito di una segnalazione e di uno o più colloqui. Per descrivere una simile forma di reclutamento diretto e del tutto deproceduralizzato, sottratto alle regole generali del rapporto di impiego con le pubbliche amministrazioni, c'è chi ricorre al concetto di intuitus personae13[13] o chi discorre più semplicemente di scelta fiduciaria14[14]. Certo è comunque che a questo tipo di reclutamento corrisponde la possibilità dell'immediata cessazione dall'incarico dell'assistente qualora per qualsiasi ragione venga meno il rapporto di fiducia con il 'suo' giudice, benché tale eventualità non sia mai stata espressamente considerata dalla normativa regolamentare.

Il secondo dato costante, su cui meglio ci soffermeremo più avanti, è la presenza della categoria dei magistrati tra quelle che consentono l'accesso all'incarico.

12[12] Nelle ricerche d'archivio che mi è stato possibile svolgere presso la Segreteria della Corte costituzionale ho potuto verificare che in un remoto passato è stata presente anche una figura dell'assistente 'a contratto' reclutato a seguito di un concorso per titoli ed esami (i titoli necessari e le prove d'esame sono stati individuati con delibera del collegio nella seduta pomeridiana del 16 giugno 1959). Si trattava tuttavia non degli assistenti personali dei giudici costituzionali, ma dei due assistenti 'a contratto' dell'Ufficio studi, come ha poi avuto modo di precisare il Regolamento degli uffici e del personale del 1961 agli artt. 3, 83 e 84.

13[13] F. GARELLA – P. INTRECCIALAGLI – F. MARCELLI – A STANCANELLI, *Il personale*, in AA.VV., *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, cit., 275-276.

14[14] Di scelta fiduciaria discorre invece il par. 4 (L'organizzazione amministrativa) del volumetto *Cos'è la Corte costituzionale*, cit.

Evidenziati gli unici elementi invariati nel tempo, posso così passare a illustrare l'evoluzione del quadro normativo.

Le delibere dei primi due anni (1956-1958) ci mostrano una Corte costituzionale che via via procede per tentativi successivi a costruire un apparato amministrativo adeguato alle sue nuovissime funzioni. L'avvio è faticoso. La Corte costituzionale inizia i suoi lavori senza disporre di un proprio organico15[15]: una delibera del 2 febbraio 1956 prende atto che, fino a quando la Corte non sarà stata in grado di dotarsi di una pianta organica, il personale addetto ai servizi della Corte (scelto tra i magistrati ordinari e amministrativi e tra i funzionari e gli impiegati statali anche appartenenti alle forze armate) resterà a fare parte, a tutti gli effetti, dei ruoli statali ai quali appartiene16[16].

15[15] Durante l'incontro con la stampa del 28 dicembre 1956 il primo presidente della Corte costituzionale, Enrico De Nicola, in http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_246.do, dichiara infatti quanto segue: "ci siamo insediati il giorno 23 aprile di questo anno senza disporre di alcuna struttura di supporto; si è dovuto pertanto iniziare il lavoro cominciando dalla parte amministrativa. Ciò si è rivelato molto difficile perché la Corte costituzionale, a differenza della Corte di cassazione, dispone di un bilancio autonomo che deve amministrare e deve essa stessa provvedere all'inquadramento del proprio personale. Quindi, nel primo trimestre che va dal 23 gennaio al 23 aprile si è proceduto all'approvazione del regolamento amministrativo per determinare gli uffici e fissarne i compiti, per inquadrare il personale a mezzo della disposizione transitoria contenuta nella legge 87 del 1953, prendendo il personale tutto integralmente dalle amministrazioni statali. Anche oggi gli autisti sono agenti di pubblica sicurezza, i commessi e gli uscieri che qui vedete, sono dei carabinieri in borghese, come pure i dattilografi".

16[16]Solo il 12 novembre 1959 il collegio viene a sapere, da una comunicazione del presidente, che finalmente il Ministero di grazia e giustizia intende collocare fuori ruolo i magistrati distaccati presso l'ufficio studi.

In questo periodo, il compito di fornire un supporto tecnico all'attività giurisdizionale vera e propria dei giudici costituzionali sembra essere affidato esclusivamente all'ufficio ruolo, massimario e studi, e quindi appare 'centralizzato' in un organo appositamente costituito, più che 'decentrato' presso le segreterie particolari di ogni singolo giudice costituzionale.

Tuttavia, il tenore delle delibere con le quali il collegio costituzionale procede all'individuazione del personale addetto a quell'ufficio evidenzia senza ombra di dubbio che i magistrati (in netta prevalenza) o i giuristi alti funzionari (in misura molto minore) che lo vanno via via a costituire sono scelti nominativamente dai giudici costituzionali: un membro a testa da ciascuno dei giudici e tre dal presidente della Corte. In particolare, la delibera del 10 febbraio 1956 che richiede il distacco presso quell'ufficio dei primi sette magistrati (sei ordinari e uno speciale) riporta, accanto al nome di ciascuno dei magistrati dei quali la Corte richiede il distacco, il nome del giudice costituzionale che lo ha indicato. Le delibere dello stesso 1956 che completano le nomine degli addetti all'ufficio sono tutte del medesimo tenore. Anzi, in una di esse la Corte addirittura si limita a

ratificare alcuni distacchi di magistrati già eseguiti a seguito di richieste in tal senso formulate dai singoli giudici costituzionali17[17].

Molto probabilmente, quindi, in quei primi due anni tutti i componenti dell'ufficio ruolo, massimario e studi hanno poi lavorato di fatto esclusivamente, o almeno di preferenza, ciascuno al servizio del giudice costituzionale che lo aveva chiamato.

Negli stessi anni, inoltre, i giudici costituzionali chiedono il distacco dalle amministrazioni statali di altro personale da adibire alla propria segreteria: e poiché tra le persone chiamate a ricoprire l'incarico di segretario particolare ci sono anche magistrati o funzionari amministrativi di alto livello18[18], si suppone che fin dall'inizio costoro abbiano svolto di fatto, più che compiti amministrativi, attività di assistenza al giudice, e cioè di studio, ricerca e documentazione in vista della preparazione delle questioni di cui egli era relatore.

E' solo nella delibera del 21 giugno 1958, con la quale il numero dei componenti dell'ufficio ruolo, massimario e studi viene drasticamente ridotto a due funzionari e quattro impiegati, che viene finalmente prevista in via generale la figura

17[17] In questo senso la delibera dell'8 marzo 1956. Ma discorrono di 'proposta' o addirittura di vera e propria 'designazione' degli assistenti addetti all'ufficio da parte dei singoli giudici costituzionali anche le delibere del 16 marzo, del 9 ottobre e del 22 novembre dello stesso 1956.

18[18] Si vedano la delibera, citata nel testo, del 10 febbraio 1956, e quella del 9 ottobre 1956.

dell'assistente così come oggi la conosciamo: nominato dal giudice e assegnato direttamente a lui. In quella delibera il numero degli assistenti resta il medesimo, e cioè uno per ogni giudice costituzionale, mentre nulla si dice dei requisiti di professionalità (anche se in una successiva seduta della Corte costituzionale in sede non giurisdizionale due giudici "comunicano" di avere nominato quali loro assistenti, rispettivamente, un consigliere di Stato e un libero docente universitario che prima era segretario particolare del medesimo giudice19[19]).

Nel 1961 la figura viene disciplinata dal regolamento degli uffici del personale con il nome di "assistente addetto alla Segreteria", che diventa definitivamente "assistente di studio" con una modifica regolamentare del 1981.

Il regolamento fissa i requisiti di professionalità, che vengono poi due volte modificati, nel 1972 e nel 198120[20].

Per i primi venti anni viene richiesta la semplice laurea in giurisprudenza, anche se poi il regolamento aggiunge che gli assistenti, se sono in posizione di comando – come poi tutti di fatto sono stati in quel periodo – devono essere scelti tra due categorie: o tra i magistrati ordinari o amministrativi oppure tra i funzionari amministrativi. Inizialmente possono essere scelti solo tra magistrati o funzionari

19[19] Seduta dell'8 ottobre 1958.

20[20] Con le delibere del 12 ottobre 1972 e del 27 marzo 1981.

di funzioni o qualifica abbastanza bassa, ma nel 1972 la funzione o qualifica viene innalzata. Per i magistrati, in particolare, le funzioni devono essere dapprima non superiori a quelle di magistrato di tribunale o equiparati, e poi non superiori a quelle di magistrato di appello o equiparati.

Con la modifica regolamentare del 1981 ci si avvicina, quanto ai requisiti di professionalità, alla disciplina oggi vigente, perché l'incarico di "assistente di studio" inizia a potere essere ricoperto solo da due categorie di dipendenti pubblici: o (sempre) da magistrati ordinari o amministrativi oppure da docenti universitari. Scompaiono quindi sia i semplici laureati in giurisprudenza sia i funzionari amministrativi. Anche le norme del 1981, tuttavia, escludono coloro che sono arrivati al vertice delle rispettive carriere, perché richiedono che per essere nominati assistenti di studio i magistrati non ricoprano funzioni superiori a quelle di magistrato di appello, se ordinari, o di primo referendario, se amministrativi, e che i docenti universitari siano assistenti, ricercatori o associati (con l'esclusione quindi dei professori straordinari e ordinari). Viene previsto, poi, che tutti debbano essere collocati in posizione di comando o fuori ruolo, e cioè debbano svolgere l'incarico di assistente di studio a tempo pieno, abbandonando quindi, sia pure temporaneamente, la carriera da cui provengono.

Si arriva così al regolamento dei servizi e del personale del 1984, che per quanto qui interessa risulta modificato diverse volte, e cioè nel 1985, 1986, 1987, 1997, 2003 e, infine, nel 200421[21].

Con questo regolamento cambia, innanzitutto, il numero massimo di assistenti per ciascun giudice costituzionale: viene fissato dapprima nel numero di due e poi nel 1997 sale a tre (a quattro per il presidente).

Le categorie a cui i giudici costituzionali possono attingere per reclutare i loro assistenti restano sempre, pur nelle numerose modifiche normative che il regolamento del 1984 subisce, soltanto due: quella dei magistrati e quella dei docenti universitari. Solo nel 2003 si prevede che l'incarico possa essere conferito, ma con contratto annuale rinnovabile, anche a studiosi non dipendenti dell'Università in possesso del titolo di dottore di ricerca in materie giuridiche o di titolo equipollente ottenuto presso Università straniere. Tuttavia, dai dati in mio possesso non risulta che fino a oggi i giudici costituzionali si siano avvalsi della possibilità di chiamare un semplice dottore di ricerca, invece che un magistrato o un docente universitario.

21[21] Con le delibere del 27 marzo 1985, 17 marzo 1986, 15 dicembre 1987, 30 ottobre 1997 e 10 settembre 2004.

Meritano qui di essere sottolineate, invece, quelle modifiche normative che hanno prodotto le conseguenze pratiche di rilievo che qui di seguito anticiperò e che poi tenterò di commentare.

Fra il 1984 e il 1986 il regolamento prevedeva che, dei due assistenti assegnati al giudice costituzionale, uno soltanto potesse essere scelto tra i magistrati. La limitazione serviva per assicurare il mantenimento di rapporti di buon vicinato, o meglio di leale collaborazione, con gli organi di governo della magistratura, che naturalmente non si privano mai molto volentieri della loro migliore forza-lavoro. Lo riconobbe lo stesso presidente della Corte costituzionale Leopoldo Elia quando, nella consueta conferenza stampa di inizio anno, affermò che, introducendo questa limitazione, la Corte avesse inteso, "pur nella preoccupazione per le esigenze organizzative della giustizia costituzionale, evitare di distogliere altri giudici dalle loro attività istituzionali, di cui ben si conoscono le difficoltà"22[22]. Nel 1986 la regola che limitava la presenza dei magistrati tra gli assistenti di studio venne definitivamente abrogata, ma quei due anni nei quali fu vigente furono sufficienti a fare entrare a Palazzo della Consulta un gran numero di assistenti provenienti dalla carriera universitaria, e a cambiare così almeno per qualche anno il volto complessivo del corpo degli collaboratori dei giudici costituzionali, che fino ad allora era stato formato quasi esclusivamente da magistrati, e che dopo qualche

22[22] L. ELIA, *La giustizia costituzionale nel 1983*, in www.cortecostituzionale.it

anno ritornerà nuovamente a presentare come assolutamente dominante quella componente.

Nel 1986 si introducono poi altre due novità destinate anch'esse a incidere sulla conformazione complessiva del corpo degli assistenti di studio e, oserei dire, come spiegherò meglio nel paragrafo conclusivo di questo lavoro, forse anche sulla stessa evoluzione della giustizia costituzionale italiana.

Con le modifiche regolamentari di quell'anno, in primo luogo, la possibilità di ricoprire l'incarico di assistente di studio viene estesa anche ai magistrati (sempre sia ordinari che delle giurisdizioni amministrative) aventi funzioni di magistrato di Cassazione o equiparate23[23]. In secondo luogo, e contemporaneamente, viene stabilito che se entrambi gli assistenti di un medesimo giudice costituzionale provengono dalla magistratura, "uno può essere collocato nella posizione di fuori ruolo o di comando, mentre l'altro continua a prestare il proprio servizio di istituto e può espletare le funzioni relative all'incarico previa autorizzazione degli organi competenti". Quest'ultima previsione, naturalmente, era volta anch'essa a

23[23] Precisamente, per quanto riguarda gli assistenti-magistrati il testo originario dell'art. 3 del regolamento del 1984 e una sua modifica del 1985 continuavano a impedire l'accesso a magistrati ordinari con funzioni superiori a magistrato di Corte di Appello e a magistrati amministrativi con qualifica superiore a quella di primo referendario; la modifica del 1986 prevedeva appunto che l'incarico di assistente di studio fosse affidato "a magistrati ordinari o delle giurisdizioni amministrative con funzioni non superiori a quelle di magistrato di Cassazione o equiparate"; mentre la successiva, e ultima, modifica del 1987 stabilisce invece che "l'incarico di assistente di studio è affidato a magistrati ordinari o delle giurisdizioni amministrative".

contenere il disagio che la chiamata da parte di un giudice costituzionale di un magistrato provoca al Csm, o al Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, e cercava di compensare l'abrogazione della regola, di cui si è detto più sopra, secondo cui solo uno dei due assistenti poteva essere un magistrato.

Qui vorrei solo notare che l'effetto combinato delle due novità regolamentari è potenzialmente dirompente: a partire da quell'anno, infatti, possono svolgere le funzioni di studio, ricerca e di supporto ai giudici costituzionali per la decisione delle questioni di costituzionalità, le medesime persone che contemporaneamente sono incaricate, in Cassazione o in una suprema magistratura amministrativa, di adempiere alla fondamentale funzione di nomofilachia. Come vedremo meglio più avanti, questa circostanza non poteva non incidere sulle relazioni tra la Corte costituzionale e le altre supreme corti del nostro ordinamento in relazione al tema, di comune interesse, dell'interpretazione della legge alla luce della Costituzione.

A seguito di una ulteriore modifica regolamentare della fine del 1987, poi, è stabilito che "gli assistenti assegnati al giudice costituzionale possono entrambi essere collocati nella posizione di fuori ruolo o di comando, su richiesta del giudice costituzionale interessato; altrimenti, continuano a prestare il normale servizio di istituto, espletando le funzioni relative all'incarico previa autorizzazione degli

organi competenti". Questa previsione è in seguito formalmente modificata per due volte, ma fino a oggi la possibilità di prestare il servizio di assistente di studio a tempo parziale non è mai venuta meno. Ciò vuole dire che da quasi venticinque anni a questa parte tutti gli assistenti di studio provenienti dalla magistratura possono continuare a svolgere contemporaneamente all'incarico in Corte costituzionale funzioni giudicanti di merito o requirenti, oppure contribuire allo sviluppo della giurisprudenza di legittimità in qualità di magistrati applicati al massimario della Corte di Cassazione.

5. *Chi sono e chi sono stati gli assistenti di studio in questi cinquantacinque anni di lavoro della Corte costituzionale*. – Dopo avere esaminato le regole interne sul reclutamento degli assistenti di studio nella loro evoluzione storica e avere anche rilevato la scarsa tenuta di quelle regole di fronte alle diverse determinazioni eventualmente assunte in proposito dagli organi di governo della Corte costituzionale per fare fronte a esigenze contingenti o particolari, resta la curiosità di capire chi effettivamente siano o siano stati, dall'entrata in funzione dell'organo a oggi, coloro sui quali i giudici costituzionali hanno fatto affidamento per il migliore espletamento delle loro funzioni giurisdizionali.

Per soddisfare una simile curiosità scientifica, ho chiesto all'amministrazione della Corte costituzionale di fornirmi una serie di dati. Dopo un faticoso lavoro, di cui come più sopra dicevo sono molto grata ai funzionari del Servizio Affari Generali e Personale, volto soprattutto alla individuazione dei nomi degli assistenti di studio che avevano prestato il loro servizio in epoca anteriore alla informatizzazione dell'amministrazione, e la conseguente ricostruzione della loro posizione attraverso l'esame dei singoli fascicoli personali, mi sono stati così messi a disposizione alcuni dei dati che avevo richiesto, tutti di grandissimo interesse, di cui ora riferirò.

In particolare, mi sono stati forniti due elenchi (prima e dopo l'informatizzazione) nei quali gli assistenti di studio sono individuati con un numero progressivo e con il titolo posseduto per ricoprire l'incarico (docente universitario o magistrato); accanto a ognuno di essi è indicato il periodo o i periodi di tempo svolti presso uno o più giudici costituzionali (non nominati) e il ruolo ricoperto presso l'amministrazione di provenienza. Se l'assistente proveniva dalla magistratura, poi, gli elenchi precisano la funzione svolta al momento dell'assunzione dell'incarico presso la Corte costituzionale.

Questi dati, purtroppo, non sono sufficienti per una riflessione completa sulla figura degli assistenti di studio e sull'apporto da loro offerto allo sviluppo della giustizia costituzionale24[24].

Mancano infatti alcune informazioni molto importanti. Dalle carte degli archivi di palazzo della Consulta, ad esempio, non è possibile evincere chi e quanti sono stati nella storia della Corte, a partire dallo stesso 1956, i numerosi (secondo le testimonianze orali) segretari particolari che sono stati scelti dal giudice costituzionale per aiutarlo nello svolgimento delle sue funzioni giurisdizionali; né resta traccia degli assistenti a tempo determinato che hanno prestato la loro opera nel periodo dello smaltimento dell'arretrato alla fine degli anni ottanta.

Inoltre, l'amministrazione della Corte ha correttamente rifiutato di rendere noti i nomi degli assistenti, preferendo come ho detto individuarli con un numero progressivo. Tuttavia, senza conoscere i nomi di coloro che sono stati assistenti di studio non è possibile ricostruire la loro carriera successiva alla fine dell'incarico

---

24[24] Mentre trattazioni di questo genere esistono in relazione a esperienze straniere. Si vedano, ad esempio, J. WIELAND, *The Role of the Legal Assistants at the German Federal Constitutional Court*, in *Constitutional Courts in Comparison: the US Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, a cura di R. Rogowski e T. Gawron, New York and Oxford, Berghahn Books, 2002 e J. LOZANO MIRALLES, *Los órganos básicos de apoyo del Tribunal Constitucional español en su función jurisdiccional: la Secretaría General y el Cuerpo de Letrados*, in AA. VV., *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Aranzadi, 2006.

in Corte costituzionale, e quindi verificare se il passaggio in Corte per una o per entrambe le categorie di giuristi interessati – i magistrati e i docenti universitari – rappresenta davvero, come sembrerebbe, un 'trampolino di lancio' verso ruoli e funzioni prestigiose all'interno delle carriere di provenienza.

Infine, e soprattutto, negli elenchi che mi sono stati così gentilmente messi a disposizione non si trova un tipo di informazione che sarebbe stato molto utile conoscere, e cioè quanti degli assistenti-magistrati, a partire dal momento in cui è stata data loro la possibilità di scelta tra il tempo pieno e il tempo parziale, abbiano ricoperto l'incarico in posizione di fuori ruolo, e quanti invece siano rimasti inseriti nei ruoli della magistratura ordinaria o speciale continuando a svolgere le relative funzioni; e, ancora, nella seconda ipotesi, per quanto tempo e presso quale ufficio giudiziario.

Ma anche in mancanza di queste informazioni l'esame dei dati offre spunti di riflessione molto interessanti.

Le posizioni elencate sono 140. Di questi, i magistrati sono 109 (quasi tutti magistrati ordinari, ben 15 dei quali consiglieri di Cassazione o applicati alla Corte di Cassazione, salvo 4 consiglieri della Corte dei Conti e 8 magistrati Tar, 2 dei quali passati alla giustizia amministrativa dalla giustizia ordinaria mentre erano in servizio presso la Corte costituzionale); mentre i docenti universitari sono solo 31

(nella maggior parte ricercatori, salvo i 4 professori di prima fascia di cui si è detto sopra, 8 professori di seconda fascia, e 1 docente inquadrato nella vecchia qualifica di assistente universitario).

I numeri descrivono una schiacciante maggioranza di assistenti di studio provenienti dalla magistratura. La proporzione all'interno del corpo degli assistenti tra magistrati e docenti universitari è del 78% contro il 22%.

Bisogna precisare, tuttavia, che i docenti universitari hanno potuto ricoprire l'incarico, come si è detto, solo a partire da una modifica regolamentare del 1981, e che se anche tra il 1984 e il 1986 il regolamento interno imponeva che metà degli assistenti di studio provenisse dall'accademia, di fatto il primo assistente di studio universitario è arrivato solo nel 1985. E quindi, poiché fino al 1985 la percentuale degli assistenti-magistrati era il 100% del totale (un totale, beninteso, di un massimo di 15 assistenti, ben diverso dai 45 odierni), se ne può dedurre che negli ultimi venticinque anni il divario tra le due categorie è stato certamente minore di quanto le percentuali sopra ricordate non descrivano, anche se naturalmente variabile negli anni. A ciò si aggiunga che fin dall'inizio, come anche in tempi recenti, è stato presente in Corte costituzionale un numero imprecisato di docenti universitari, di cui purtroppo non c'è traccia documentale, formalmente addetti alla segreteria del giudice ma sostanzialmente incaricati di prestare il medesimo

sostegno ai giudici costituzionali richiesto agli assistenti di studio. Come pure i dieci assistenti a tempo determinato assunti dal presidente Saja per lo smaltimento dell'arretrato erano, pare, tutti docenti universitari25[25]. E, infine, si può anche ricordare che (almeno) uno degli assistenti-magistrati aveva evidentemente una doppia formazione/vocazione, perché risulta transitato all'altra categoria, quella dei professori universitari, proprio mentre era presso la Corte costituzionale.

Un'ultima osservazione. Dai dati in mio possesso risulta che la permanenza presso la Corte costituzionale degli assistenti-magistrati è in media ben più lunga della permanenza degli assistenti-universitari per i quali, salvo i casi di due persone che si sono fermate rispettivamente 12 e 13 anni, il ritorno all'attività di partenza avviene nel giro massimo, in media, di 3 o 4 anni. Per i magistrati, invece, si vengono a creare vere e proprie carriere 'parallele' di magistrato/assistente di studio caratterizzate da una altissimo grado di specializzazione, dato che ben 28 dei 109 magistrati si sono fermati a Palazzo della Consulta più dei nove anni di permanenza degli stessi giudici costituzionali, e addirittura 7 di loro addirittura più di venti anni, con una punta di ben ventisette anni. Sono questi assistenti, quindi, che custodiscono la 'memoria storica' della giurisprudenza costituzionale, più che gli stessi giudici costituzionali alla fine del loro mandato.

25[25] V. *supra* nota 11. Da testimonianze fornitemi da chi aveva ricoperto in quel periodo l'incarico temporaneo sono venuta a sapere che gli assistenti così reclutati furono dieci, e svolsero il loro incarico per circa un anno e mezzo/due.

Per ciò che qui interessa, si deve aggiungere che sono proprio costoro gli assistenti-magistrati che hanno svolto e svolgono il loro incarico in Corte costituzionale a tempo parziale, dato che il Csm e gli organi di governo delle magistrature speciali hanno sempre stabilito limiti temporali al 'fuori ruolo' concedendolo solo nei primi anni dell'incarico. Di conseguenza, sono stati e sono proprio questi magistrati espertissimi di giustizia costituzionale coloro che rivestono anche per molti anni la doppia veste di assistente di studio e di magistrato giudicante o requirente, oppure addetto all'ufficio ruolo e massimario della Cassazione.

6. *Riflessioni conclusive*. – In uno scritto più ampio a cui sto ancora lavorando26[26] ho provato a riflettere sull'importanza che ha avuto, fin dall'entrata in funzione della Corte costituzionale, quello che ho denominato collegamento 'personale' tra la Corte stessa e l'autorità giudiziaria, e cioè l'attribuzione, in Costituzione, alle supreme magistrature del potere di scegliere un terzo dei giudici costituzionali, unita alla prassi, immediatamente affermatasi e mai venuta meno, secondo la quale ognuna delle supreme magistrature invariabilmente sceglie la persona da inviare a Palazzo della Consulta all'interno del corpo dei

26[26] Si tratta di un volumetto di imminente pubblicazione per la casa editrice Laterza dal titolo *Corte costituzionale e autorità giudiziaria nel sistema italiano di controllo di costituzionalità*.

propri giudici. L'effetto combinato della norma costituzionale e della prassi è la garanzia della presenza effettiva, in ogni collegio costituzionale, di almeno cinque alti magistrati su un massimo di quindici componenti dell'organo.

A mio parere, questo solido collegamento 'personale' tra la Corte costituzionale e la magistratura ha favorito fin dall'inizio, insieme naturalmente ad altri fattori, l'instaurazione di un clima di vera e propria 'colleganza', invece che di rivalità, tra il nuovissimo organo di giustizia costituzionale e la preesistente autorità giudiziaria. Un clima che era auspicabile, e forse necessario, che si creasse, dato che – ricordiamolo – nel sistema incidentale di controllo di costituzionalità l'autorità giudiziaria non è soltanto il soggetto che permette al giudice costituzionale di svolgere la propria funzione sollevando le questioni di costituzionalità, ma è anche la prima destinataria delle sue pronunce.

Ancora, la costante presenza di alti magistrati nel collegio ha certamente contribuito a contenere entro limiti accettabili gli scontri tra la Corte costituzionale e le supreme magistrature sul terreno, che fin dall'inizio si era rivelato ineluttabilmente comune alle due autorità, dell'interpretazione della legge oggetto del dubbio di costituzionalità27[27]; e ha poi con il passare del tempo reso

27[27] Gli studiosi di giustizia costituzionale comparata notano proprio che in un tribunale costituzionale la presenza di una percentuale di membri estratti dalla magistratura contribuisce a ridurre le potenziali

possibile, grazie soprattutto al fatto che i giudici costituzionali-alti magistrati portano in dote al collegio costituzionale la sensibilità e il linguaggio proprio dell'autorità giudiziaria, lo sviluppo di un dialogo fitto e fruttuoso tra le due autorità, agevolando una collaborazione sempre più stretta in vista del perseguimento di obiettivi, anch'essi divenuti con il passare del tempo comuni e condivisi, quali la certezza del diritto e la completa attuazione dei valori costituzionali28[28].

Ebbene. A me pare che i dati relativi agli assistenti di studio-magistrati di cui ho dato conto facciano emergere dall'ombra in cui giocoforza era relegato un altro potentissimo collegamento 'personale', da sempre esistente, tra il Palazzo della Consulta e le aule giudiziarie: quello riguardante non più i giudici costituzionali, ma i loro collaboratori di fiducia.

---

incomprensioni tra il tribunale costituzionale stesso e i giudici comuni (V. FERRERES COMELLA, *Constitutional Courts Democratic Values. A European Perspective*, Yale University Press, New Haven&London, 2009, 50).

28[28] Queste tesi sono in parte anticipate in due miei scritti già pubblicati dal titolo *La fabbrica delle interpretazioni conformi a Costituzione tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Astrid Rassegna*, di lunedì 21 dicembre 2009 n. 105 (n. 22/2009), pp. 1-16, in http://www.astrid-online.it/rassegna/21-12-2009/index.htm e in corso di pubblicazione negli atti del Convegno annuale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca dal titolo *"La fabbrica delle interpretazioni"*, Milano, 19-20 novembre 2009; e *Prove generali di sindacato di costituzionalità accentrato-collaborativo*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli, 2011, 1843 ss.

Si tratta di un collegamento attivato fin dalle delibere del 1956 di cui sopra ho dato notizia, con le quali molti magistrati sono stati immediatamente chiamati a comporre l'ufficio studio e le segreterie dei giudici costituzionali, e poi coltivato con costanza fino a oggi, sia nelle norme regolamentari che nei fatti, perché i più stretti collaboratori dei giudici costituzionali nei primi trent'anni sono stati esclusivamente magistrati, mentre negli ultimi venticinque anni sono stati magistrati in assoluta prevalenza. Con la differenza che nei primi trenta anni il collegamento con la magistratura era sì solido e importante, ma soltanto dal punto di vista in senso lato culturale, perché si risolveva nella percezione del sentimento di colleganza e nella comunanza della forma mentis, della sensibilità giuridica e del legal style; mentre negli ultimi venticinque anni è stato e rimane non solo culturale, ma anche concreto e quotidiano per tutti quei magistrati che hanno scelto di svolgere a tempo parziale la loro funzione di assistente presso la Corte costituzionale, e hanno quindi continuato contemporaneamente a vestire, per metà del loro tempo, la toga del giudice comune.

La coincidenza dei due incarichi, specialmente quando l'assistente di studio svolge le sue funzioni giudiziarie presso la corte della nomofilachia, contribuisce certamente a sviluppare orientamenti giurisprudenziali sincroni e quasi concordati e, in ogni caso, alimenta un clima di reciproca conoscenza e comprensione. Ad esempio, grazie al fatto che molti assistenti di studio sono colleghi e amici di

magistrati, o essi stessi magistrati presso la Cassazione, diventa possibile calibrare i tempi e i modi degli interventi di ciascuna delle due supreme corti allo scopo di non creare inutili attriti: gli assistenti di studio possono cioè venire a sapere tempestivamente della imminente decisione da parte delle Sezioni Unite relativa a una legge sottoposta all'esame della Consulta o, viceversa, la Cassazione è messa nelle condizioni di valutare quando sia opportuno pronunciarsi sull'interpretazione di una legge, qualora essa sia contemporaneamente oggetto di una questione di costituzionalità pendente davanti al giudice costituzionale.

Se ci si pensa, poi, non sembra un caso che le modifiche regolamentari che hanno reso possibile per i magistrati svolgere a tempo parziale l'incarico di assistente di studio anticipino di pochissimo tempo gli anni novanta, nel corso dei quali la Corte costituzionale e l'autorità giudiziaria ricercano una migliore qualità della collaborazione reciproca e soprattutto attuano gradualmente una diversa suddivisione del lavoro nell'esercizio del sindacato di costituzionalità della legge. In quel periodo, infatti, come è ben noto, la Corte costituzionale inizia a chiedere ai giudici comuni qualcosa di più, e cioè di procedere all'interpretazione conforme a Costituzione della legge ogni volta in cui ciò sia possibile, tentando quindi ogni altra strada prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale; e i giudici comuni, dal canto loro, con la Cassazione in prima linea, nel giro di pochi anni accolgono e fanno propria questa indicazione, praticando sempre più spesso e con

maggiore audacia il canone dell'interpretazione della legge alla luce della Costituzione, sia autonomamente che a seguito degli specifici inviti in tal senso formulati dal giudice delle leggi29[29].

Azzardo allora una conclusione. Forse la presenza in Cassazione e in altri uffici giudiziari di autorevoli magistrati esperti delle logiche della giustizia costituzionale, in quanto abituati a praticarle quotidianamente nella loro qualità di assistenti di studio presso la Corte costituzionale, potrebbe avere aiutato la magistratura nel suo complesso prima a conoscere e poi a condividere quelle logiche, e ad assecondare così il movimento innescato dal giudice costituzionale verso un maggiore coinvolgimento dei giudici comuni nella funzione di controllo di costituzionalità.

29[29] La letteratura sul punto è ormai sterminata. Si vedano per tutti da ultimi, anche per gli accurati riferimenti bibliografici, G. SORRENTI, *La Costituzione "sottintesa"*, in *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici*, Milano, 2010, 3 ss. e F. MODUGNO, *Sul problema dell'interpretazione conforme a Costituzione: un breve* excursus, in *Giur. it*., 2010, 1961 ss.