



LE VICENDE E LE ATTIVITÀ DEL SERVIZIO STUDI DELLA CORTE COSTITUZIONALE (IN RICORDO DI GIUSTINO D'ORAZIO)*

di Emanuele Rossi**

1. *Il perché di una ricerca*

Sebbene l'Ufficio (o Servizio, come si dirà) studi della Corte costituzionale costituisca un'articolazione interna di non secondaria rilevanza nell'organizzazione e per il funzionamento dell'organo di giustizia costituzionale, nondimeno non risultano, fino ad oggi, studi specifici dedicati all'argomento: possono leggersi, in dottrina, lavori relativi alle funzioni degli Assistenti di studio¹ ovvero mirati a dare conto di interventi tesi a dotare la Corte di specifiche conoscenze (come l'analisi dei "costi" delle decisioni, di cui si dirà), mentre è mancata una ricostruzione complessiva dell'evoluzione normativa, funzionale e organizzativa del servizio in questione. Mi è parso utile, pertanto, tentare di colmare - almeno in parte - questa lacuna nell'occasione in cui si ricorda il prof. Giustino D'Orazio, che a quel Servizio ha dedicato la maggior parte della propria vita professionale: avendone potuto godere della vicinanza e

* Relazione al Convegno su Gli organi costituzionali di controllo nella storia costituzionale repubblicana (Convegno in memoria di Giustino D'Orazio a vent'anni dalla sua scomparsa), Roma, Palazzo della Consulta 20 febbraio 2017. Questa Relazione non sarebbe stata possibile senza il contributo di quanti, dall'interno della Corte costituzionale, sono stati disponibili a fornirmi notizie e documentazione: ringrazio perciò i direttori del Servizio studi che ho avuto la possibilità di incontrare e intervistare (Vittoriana Carusi, Mario Bellocci, Maria Fierro); il collega e amico Paolo Passaglia, responsabile dell'area di Diritto comparato; Manlio Fulgenzi, preziosa risorsa la cui amicizia risale ai tempi della comune collaborazione alle attività del giudice prof. Fernando Santosuosso. Per ricostruire l'apporto di Giustino D'Orazio alle attività del Servizio studi, e della Corte costituzionale in generale, fondamentale è stato l'aiuto che, con la consueta puntualità e cordialità, mi ha fornito l'amico Roberto D'Orazio, squisito custode della memoria del Padre: anche a Lui va il mio sentito ringraziamento. Non vi è bisogno di dire che comunque solo mia è la responsabilità di quanto qui è scritto.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale Scuola Superiore Sant'Anna di studi universitari e di perfezionamento di Pisa.

¹ A. ANZON, *Gli Assistenti di studio dei Giudici costituzionali*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 215 ss.; E. LAMARQUE, *Chi sono gli assistenti di studio dei giudici costituzionali*, in www.giurcost.org, 2011; B. RANDAZZO, *Dietro le quinte della Corte costituzionale: gli assistenti di studio*, in P. PASQUINO – B. RANDAZZO (cur.), *La giustizia costituzionale ed i suoi utenti*, Milano, 2006, 163 ss.; T. GRIECO, *Il ruolo degli assistenti nella Corte costituzionale italiana*, paper presentato all'International Conference "The role of Assistant – Magistrates in the jurisdiction of constitutional courts", svoltosi a Bucarest nei giorni 31 maggio e 1° giugno 2016, dattiloscritto.

dell'amicizia in un lungo periodo di comune impegno nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento², ho avuto modo non soltanto di apprezzare in Lui la fiducia nella Corte quale organo di espressione della *viva vox constitutionis*, ma anche di verificare come quel servizio ne abbia forgiato il metodo scientifico e di analisi giuridica³.

2. Le fonti: a) la fase istitutiva e il Regolamento dei servizi e del personale del 1984

All'Ufficio studi vi è riferimento (indiretto) nell'art. 28⁴ del Regolamento generale, approvato il 20 gennaio 1966: "La Commissione per gli studi e per i regolamenti dirige l'ufficio studi; segue l'applicazione dei regolamenti e ne propone le opportune modifiche; redige progetti di norme d'ordine sia processuale, sia amministrativo che le siano richiesti dalla Corte o dall'Ufficio di Presidenza⁵; riferisce sulle questioni di interpretazione dei regolamenti amministrativi; sovrintende alla pubblicazione della «*Raccolta ufficiale delle sentenze e delle ordinanze della Corte*»; cura periodicamente una relazione sull'attività della Corte". Tale Commissione, secondo quanto stabilito dall'art. 27, è composta da "tre Giudici sorteggiati tra quelli più anziani che non fanno parte dell'Ufficio di Presidenza ed è presieduta dal componente più anziano".

L'Ufficio studi era già previsto, insieme alla biblioteca, nel primo Regolamento generale della Corte (approvato il 22 aprile 1958), che confermava la dipendenza funzionale dell'Ufficio dalla Commissione sopra indicata, e nell'ambito della quale "il capo dell'Ufficio non di rado collaborava, se richiesto, con specifici studi alla risoluzione delle questioni esaminate dalla Commissione"⁶. Con il successivo "Regolamento degli uffici e del personale", deliberato l'8 aprile 1960 e modificato il 22 novembre 1960⁷, furono specificati i compiti dell'Ufficio (art. 9), ribadendo la sottoposizione alla direzione della Commissione per gli studi e per i regolamenti.

La necessità di definire in modo più puntuale le regole di funzionamento dell'Ufficio furono alla base dell'emanazione di una circolare da parte della Commissione per gli Studi e i

² Facoltà nella quale D'Orazio ed io arrivammo nello stesso anno: era il 1987, allorché Egli assunse la cattedra di Diritto costituzionale quale vincitore del relativo concorso; mentre io avevo vinto il concorso di ricercatore in Diritto pubblico (insegnamento retto da Fulvio Zuelli). Siamo entrambi rimasti a Trento fino al 1994, quando Egli tornò a Roma, chiamato alla Facoltà di Scienze politiche della Sapienza; due anni dopo, di rientro da un periodo di servizio alla Corte costituzionale in qualità di Assistente di studio, io andai a Pisa, alla Scuola superiore Sant'Anna. Sono stati quindi sette anni di uno stretto e intenso rapporto di collaborazione, che tanto ha contribuito alla formazione mia e di altri "giovani" giuspubblicisti da poco entrati nella vita accademica: tra questi mi piace ricordare, in particolare, la prof. ssa Daria De Pretis, oggi Giudice costituzionale; i professori Erminia Camassa Aurea, Damiano Florenzano, Valeria Piergigli, Franco Pellizzer, ed altri più giovani ancora. Almeno per quanto mi riguarda, devo a Giustino D'Orazio - oltre al resto - l'insegnamento di un rigore scientifico quale espressione di un profondo rigore morale, insegnamento che ha accompagnato la mia vita successiva, sebbene mai sia riuscito ad avvicinare la dirittura del Maestro.

³ Sul "metodo" di Giustino D'Orazio mi permetto di rinviare a quanto scrissi nel breve *In ricordo di Giustino D'Orazio* nel volume dedicato al Suo ricordo (E. MALFATTI - R. ROMBOLI - E. ROSSI (cur.), *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione"*, Torino, 2002, 10 - 11); nello stesso Volume può trovarsi anche il puntuale e affettuoso ricordo di G. D'Orazio opera di V. CARUSI, *In ricordo di Giustino D'Orazio. Gli anni formativi e l'esperienza alla Corte costituzionale*, ivi, 3 ss.

⁴ Prima del regolamento del 1966, la stessa previsione era contenuta nell'art. 23 del Regolamento approvato il 22 aprile 1958. I regolamenti della Corte costituzionale sono approvati dalla Corte sulla base della previsione contenuta nell'art. 14 della legge n. 87 del 1953, modificato dalla legge n. 265 del 1958. Su tale tipologia di fonti del diritto v., in generale, S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, 1970.

⁵ Nella formulazione originaria della disposizione al posto dell'"Ufficio di presidenza" era previsto "il Presidente".

⁶ La notizia è riportata in V. CARUSI, *In ricordo di Giustino D'Orazio*, cit., 5.

⁷ A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, sub artt. 1 - 9, Bologna - Roma, 1977, 412.

Regolamenti in data 4 giugno 1964, nella quale furono disciplinate le modalità di svolgimento delle attribuzioni dell'Ufficio e degli Assistenti, "per ciò che esula dalla materia regolamentare": in particolare, e per quanto riguarda direttamente l'Ufficio studi, fu previsto che "gli assistenti dei giudici debbono cooperare con l'ufficio studi nella formazione di uno schedario della giurisprudenza e della dottrina straniera sulla materia costituzionale"; che le ricerche, predisposte dagli assistenti, devono essere "presentate all'ufficio studi" il quale provvede alla copia; che gli stessi assistenti devono formulare le massime delle sentenze relative alle cause per le quali hanno compiuto le ricerche e che tali massime "debbono contenere una epigrafe corrispondente alle voci dello schedario di giurisprudenza dell'ufficio studi". Tale circolare reca la firma dei componenti la Commissione (Branca, Fragali, Mortati) nonché, p.c.c., dell'"Assistente all'Ufficio Studi" Giustino D'Orazio.

Qualche mese più tardi, con delibera del 15 dicembre 1964⁸, fu approvato un "Regolamento per l'ufficio studi e gli assistenti di studio", il cui Capo I (comprendente gli articoli 1- 11) era dedicato all'Ufficio studi, e il Capo II (art. 12 – 19) agli Assistenti dei Giudici. La parte relativa all'Ufficio studi è assai dettagliata, sia con riguardo alla composizione dell'Ufficio che alle modalità di svolgimento delle funzioni ad esso attribuite: leggendone le disposizioni non è difficile dedurre l'opera svolta, per la sua redazione, da Giustino D'Orazio.

Le funzioni già indicate nella Circolare del 1964 vengono in tale Regolamento meglio disciplinate e classificate. In particolare, viene demandata all'Ufficio Studi la raccolta dei "fascicoli relativi alle ricerche e agli studi da esso svolti o eseguiti dagli assistenti" (art. 2, primo comma), nonché la custodia di "copia delle sentenze e delle ordinanze della Corte, nonché copia delle schede di cancelleria contenenti l'indicazione delle norme denunciate di illegittimità" (art. 2, secondo comma). Nel comma 3 dello stesso art. 2 viene (indirettamente) indicata la documentazione che l'Ufficio è tenuto a raccogliere, relativa: a) alla giurisprudenza della Corte e a degli organi costituzionali, se d'interesse costituzionale; b) alla giurisprudenza straniera d'interesse costituzionale; c) alla bibliografia costituzionale italiana; d) alla bibliografia costituzionale straniera; e) alle questioni che formano oggetto di ricerca di studio da parte degli assistenti; f) alla raccolta delle norme dichiarate illegittime e di quelle per le quali è stata emessa una diversa decisione; g) alla raccolta delle leggi straniere che sono state tradotte; h) alle relazioni "su quei lavori delle Camere, del Governo e delle Regioni che hanno attinenza con l'attività e l'ordinamento della Corte" (art. 9)⁹. Di ciascuno dei punti indicati deve essere predisposto apposito schedario. A tali funzioni si aggiunge la realizzazione di copie delle

⁸ Il Regolamento fu approvato sulla base di quanto stabilito nell'art. 31 del regolamento generale, in forza del quale "L'ordinamento degli uffici, le norme sullo stato giuridico ed economico del personale della Corte e la relativa pianta organica, nonché tutti gli altri regolamenti amministrativi, sono approvati dalla Corte su proposta dell'Ufficio di Presidenza, sentite le Commissioni competenti": e tra queste deve essere ricompresa anche la Commissione per gli studi e per i regolamenti, secondo quanto previsto negli art. 5, 27 e 28 dello stesso Regolamento generale. In dottrina si è rilevata l'illegittimità della mancata previsione della pubblicazione dei regolamenti "amministrativi", e comunque della prassi di non pubblicarli: in tal senso S. PANUNZIO, *Regolamenti della Corte costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXX, 1991, 1; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, cit., 418 nota 26.

⁹ Allo scopo indicato, lo stesso art. 9 prevede che l'Ufficio Studi mantenga "i necessari collegamenti con i competenti uffici parlamentari, governativi e regionali".

relazioni sulle ricerche e sugli studi eseguiti dagli assistenti¹⁰ e, più rilevante, la predisposizione del testo delle decisioni della Corte da pubblicare sulla “Raccolta ufficiale”, in cui le decisioni devono essere precedute da un’epigrafe per ogni questione risolta, e delle quali devono essere predisposti quattro indici: sommario; analitico – alfabetico; della legislazione; delle parti. In una nota del Regolamento in questione si specifica che “la redazione delle epigrafi e degli indici della “raccolta ufficiale” è attribuzione effettivamente svolta dall’Ufficio Studi”.

Le ulteriori vicende di tale regolamento non sono del tutto chiare. In dottrina si ritiene che esso non sia mai stato abrogato: secondo Elisabetta Lamarque¹¹, nel 2011 il regolamento doveva ritenersi ancora vigente; mentre per Teresa Grieco, che scrive nel 2016, esso sarebbe stato “aggiornato” nel 1984¹². In verità pare corretto ritenere (e così mi risulta ritengano anche gli uffici della Corte, in particolare il Servizio studi) che esso sia stato abrogato (implicitamente) con l’entrata in vigore del Regolamento dei servizi e del personale del 1984, il cui art. 104 prevede l’abrogazione non soltanto del precedente Regolamento degli Uffici e del Personale, ma anche delle “norme contenute in altri regolamenti della Corte che siano incompatibili con quelle previste dal presente Regolamento”. L’incompatibilità tra le due fonti potrebbe argomentarsi in considerazione della circostanza che il Regolamento approvato con deliberazione della Corte il 10 febbraio 1984 ha ri-disciplinato detto Ufficio studi rinominandolo “Servizio studi” (sebbene tale modifica non sia stata recepita nel Regolamento generale, per cui al momento sussiste una differenza di denominazione tra le due fonti).

In particolare, il Regolamento dei servizi e del personale del 1984, all’art. 17, primo comma (nella sua versione originale), ha indicato i Servizi e gli Uffici, “classificati in relazione alle diverse funzioni della Corte”, costituenti l’amministrazione della Corte, articolandoli in due fasce; nella prima (A) vi rientrano il Servizio Biblioteca, il Servizio Cancelleria, il Servizio Studi, nonché l’Ufficio Ruolo e Massimario (quest’ultimo era classificato dunque come *Ufficio*, distinto dal Servizio Studi); nel secondo (B) rientrano invece il Servizio Affari generali e personale, il Servizio Provveditorato, il Servizio Ragioneria, l’Ufficio del Cerimoniale e l’Ufficio Stampa.

Al Servizio studi era (ed è) specificamente dedicato l’art. 20, che ha subito varie modificazioni nel corso del tempo. Nella versione originaria, ad esso erano affidate le seguenti funzioni:

- ha compiti di ricerca sistematica e di documentazione sulla legislazione, sulla giurisprudenza e sulla dottrina, costituzionale e di interesse costituzionale, anche straniera, nonché di gestione delle relative basi informative interne, in funzione dell’attività giurisdizionale della Corte;
- predispone la raccolta ufficiale delle sentenze e delle ordinanze e ne cura la pubblicazione;
- collabora, anche a fini di coordinamento, alle attività degli assistenti di studio, su richiesta dei Giudici interessati;
- segue le attività del Parlamento, del Governo e delle Regioni, che hanno attinenza alle funzioni della Corte, e acquisisce documentazione da enti e organismi scientifici e culturali;

¹⁰ Si immagina che tale attività venisse svolta dal Centro fotocopie e stampa, che probabilmente in quegli anni era incardinato all’interno dell’Ufficio Studi, mentre con deliberazione della Corte del 17 luglio 1981 esso è stato incardinato nell’Ufficio AA. GG. Personale ed Amministrazione.

¹¹ E. LAMARQUE, *Chi sono gli assistenti di studio*, cit., 4.

¹² T. GRIECO, *Il ruolo degli assistenti nella Corte costituzionale italiana*, cit., nota 3 del dattiloscritto.

- cura gli adempimenti preparatori delle riunioni della Commissione per gli studi e per i regolamenti, nonché la redazione e la raccolta dei relativi verbali e svolge ogni altro compito previsto dai regolamenti vigenti.

Sul piano organizzativo, la stessa disposizione regolamentare stabiliva che “Nello svolgimento dei suoi compiti, il Servizio studi si attiene alle direttive impartite dalla Commissione per gli studi e i regolamenti”, e che organizzativamente esso si poteva avvalere, oltre che del personale indicato nella pianta organica, “di professori associati o incaricati, mediante incarico conferito dalla Corte, per un periodo non superiore a tre anni”, rinnovabile per una sola volta¹³.

All’Ufficio Ruolo e Massimario (art. 21) venivano affidate le funzioni relative alla predisposizione del ruolo (principalmente), nonché alla compilazione delle “massime delle sentenze ed ordinanze emanate dalla Corte”, oltre al compito di curare “la gestione di una base informativa dei dati emergenti delle questioni di legittimità costituzionale pendenti e delle massime redatte”. L’istituzione di tale ufficio fu resa necessaria per superare la situazione precedente, in cui la predisposizione del ruolo delle cause da assegnare all’udienza pubblica o alla camera di consiglio veniva affidata interamente al Presidente della Corte e ai suoi assistenti, insieme alla scelta del relatore: tale prassi “non poteva non peccare, talvolta, di qualche irrazionalità e, in ogni caso, di empirismo (...), mentre il trascorrere degli anni e la crescente pendenza richiedevano, semmai, sia una più organica sistemazione dei precedenti che un più ampio e ragionato quadro degli atti introduttivi dei giudizi e delle questioni sottoposte alla Corte”¹⁴. Fino ai primi anni Novanta, all’Ufficio Ruolo e massimario furono assegnati alcuni magistrati della Corte di cassazione (tra cui il responsabile, dott. Sergio Pomodoro), oltre ad alcuni consiglieri interni.

Con delibera della Corte del 6 aprile 1987, al Regolamento del 1984 fu aggiunta una disposizione (di carattere materialmente transitorio) riguardante il Servizio Studi: nell’art. 106 si legge infatti che “Uno dei posti che, alla data di entrata in vigore della presente disposizione risulta vacante nella sesta qualifica funzionale, profilo professionale di consigliere, viene destinato alla istituzione di una Sezione presso il Servizio Studi per l’effettuazione di ricerche di diritto costituzionale comparato e, ove occorra, al coordinamento delle attività di studio espletate presso la Corte dai ricercatori stranieri che fruiscono di borse di studio”: alla copertura di tale posizione “si provvede mediante concorso per titoli cui possono partecipare professori in possesso della idoneità a professore associato in materia giuspubblicistica che abbiano prestato, alla data di entrata in vigore della presente norma, sette anni di servizio, anche non continuativo, alla Corte in qualità di assistente di studio” (art. 107). Dunque, dal 1987 fu prevista l’istituzione di una apposita sezione, interna al Servizio studi, dedicata allo svolgimento di ricerche di diritto costituzionale comparato, con la possibilità di attribuire borse di studio a ricercatori stranieri.

¹³ Tale modifica fu giustificata dall’allora Presidente della Corte Leopoldo Elia con l’esigenza di potenziare “le funzioni che più direttamente coadiuvano l’attività giurisdizionale” (cfr. L. ELIA, *La giustizia costituzionale nel 1983*, in *Giur. cost.*, 1984, 339).

¹⁴ G. D’ORAZIO – G. LA GRECA – P. PRATIS, *Sull’organizzazione del lavoro della Corte costituzionale in sede giurisdizionale*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, cit., 364.

Ancora nel Regolamento del 1984 fu previsto che gli Assistenti di studio, una volta cessato dalla carica il Giudice di riferimento, potevano essere tratti in servizio presso la Corte “per non oltre un anno dalla cessazione della carica” del Giudice, e per tale periodo essere “addetti al Servizio studi o all’Ufficio Ruolo e Massimario”. Nella versione attuale dell’art. 9, detto periodo è stato ridotto a tre mesi, e la disposizione regolamentare non specifica a quali servizi o uffici gli assistenti possano essere adibiti.

3. Le fonti: b) le modifiche del 1995 e le ultime revisioni del 2016

Con delibera del 4 dicembre 1995 il Regolamento dei servizi e del personale del 1984 fu modificato, anche relativamente alla disposizione riguardante il Servizio Studi: sia sul versante delle funzioni che su quello dell’organizzazione.

In primo luogo fu modificata la rubrica dell’articolo, e perciò la denominazione dell’ufficio, passata da “Servizio studi” a “Servizio studi e massimario”.

In ordine alle funzioni, all’attività di ricerca sistematica e di documentazione della legislazione, giurisprudenza e dottrina si aggiunse il compito “di gestione delle relative basi informative interne”: ciò in quanto in quel periodo iniziava l’opera di informatizzazione della Corte, realizzata dapprima con il sistema SIGICO. Inoltre, all’attività di predisposizione della raccolta ufficiale delle decisioni furono aggiunte le funzioni di redazione delle “massime delle sentenze e ordinanze emanate dalla Corte” (compito prima svolto da altri uffici) e di realizzazione “di ogni altra attività di studio e documentazione richiesta dagli Organi della Corte”.

Alcune di tali modifiche intendevano evitare contiguità eccessive con le competenze dell’Ufficio Ruolo e Massimario, come spiegò il suo promotore, Presidente Antonio Baldassarre¹⁵. Questi, nel corso della sua pur breve presidenza (tra il 26 febbraio e l’8 settembre 1995), dette impulso ad una radicale ristrutturazione sia dell’Ufficio Ruolo e Massimario (la cui situazione era, secondo le parole dello stesso Presidente, “del tutto insoddisfacente”¹⁶) che anche nel Servizio studi, “ristrutturato e potenziato al fine di evitare il rischio che il proprio lavoro fosse più utile per i fruitori esterni che per i giudici nell’esercizio delle proprie funzioni”. Pertanto, furono impartite direttive al “fine di impegnare il servizio, nella duplice componente interna e internazionale, a formulare uno schedario basato sulla giurisprudenza italiana e straniera relativo ai principali problemi costituzionali e agli aspetti più rilevanti del processo costituzionale”. Inoltre, al Servizio Studi furono sottratte “le competenze che si sovrapponevano parzialmente a quelle dell’Ufficio Ruolo e Massimario”¹⁷.

Anche sul piano organizzativo intervennero significative modifiche. Furono infatti eliminati sia il riferimento alla possibilità di avvalersi di professori associati o incaricati che la previsione della durata di detto incarico (come si è visto, tre anni rinnovabili per una sola volta):

¹⁵ A. BALDASSARRE, *Prove di riforma dell’organizzazione e del funzionamento della Corte costituzionale: la mia esperienza*, in P. COSTANZO (a cura di), *L’organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, cit., 17 ss.

¹⁶ In quanto, secondo il Presidente Baldassarre, “le massime venivano fatte con molto ritardo, con criteri di formazione discutibili e con una distribuzione dei carichi di lavoro diseguale”: A. BALDASSARRE, *Prove di riforma*, cit., 21.

¹⁷ Tutte le citazioni riportate sono del Presidente Baldassarre e possono leggersi nel lavoro indicato alle note precedenti.

con una previsione più generica fu stabilita la possibilità di avvalersi della collaborazione di “studiosi qualificati” (senza specificare da quale categoria reperirli) senza previsione di limitazioni di carattere temporale. Fu infine prevista la possibilità di collaborazione al Servizio studi, con l’assenso del Giudice interessato, degli assistenti di studio.

L’ultima riforma regolamentare risale al 18 maggio 2016, con cui è stato istituito un apposito e separato Ufficio del Massimario, “scorporandolo” dal Servizio studi ma rendendolo al contempo autonomo dall’Ufficio Ruolo (v. art. 17 del Regolamento nella formulazione attuale). All’Ufficio Massimario è stata attribuita la competenza in ordine alla compilazione delle massime delle sentenze e delle ordinanze, alla predisposizione della raccolta ufficiale e alla pubblicazione delle decisioni; al controllo formale dei testi approvati delle pronunce (d’intesa con gli assistenti di studio del Presidente). Peraltro, la Raccolta ufficiale non viene più diffusa: dal 2017 si è deciso di stamparne soltanto alcune copie ad uso esclusivamente interno.

Quindi, in sostanza, e per quel che riguarda il Servizio Studi, nel 2016 si è tornati alla situazione del 1984: la funzione di massimazione, attribuita al Servizio nel 1995 (sottraendola all’Ufficio Ruolo), è stata resa autonoma ed assegnata ad un Ufficio specifico.

4. Il personale dell’Ufficio (poi Servizio) Studi

Nei primi anni di attività della Corte (vale a dire dal 1956 al 1961) il Servizio studi operò con un’organizzazione di tipo provvisorio, utilizzando in misura prevalente personale comandato da altre Amministrazioni dello Stato¹⁸. Nell’incontro con la stampa del primo Presidente Enrico De Nicola, questi precisava che tutto il personale con cui la Corte iniziò ad operare era stato preso “integralmente dalle amministrazioni statali”¹⁹: soltanto nel 1959, con una comunicazione del Presidente (a quell’epoca Gaetano Azzariti), fu data notizia al collegio che il Ministero di Grazia e Giustizia aveva consentito a porre fuori ruolo “i magistrati distaccati presso l’Ufficio studi” della Corte²⁰. Ciò significa, evidentemente, che nella primissima fase di attività della Corte la funzione di supporto all’attività giurisdizionale era affidata interamente all’Ufficio, anziché essere decentrata (come avverrà subito dopo) nelle segreterie di supporto dei singoli giudici: e tuttavia ciò non deve ingannare, perché le prime delibere richiedenti il distacco di magistrati riportano il nome del giudice costituzionale che ne aveva richiesto il distacco, così indicando l’evidente rapporto fiduciario tra il magistrato distaccato e il giudice costituzionale con il quale questi andrà a collaborare (ancorché formalmente incardinato nell’Ufficio Studi). In sostanza, come riporta Lamarque, “molto probabilmente nei primi due anni di attività 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”²¹.

¹⁸ V. CARUSI, *In ricordo di Giustino D’Orazio*, cit., 4.

¹⁹ V. http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_246.do

²⁰ E. LAMARQUE, *Chi sono gli assistenti di studio*, cit., nota 16.

²¹ E. LAMARQUE, *Chi sono gli assistenti di studio*, cit., 11.

Forse anche per queste ragioni, ben presto si avvertì l'esigenza di organizzare e strutturare l'ufficio in modo più stabile, dotandolo di personale qualificato e adibito esclusivamente all'adempimento delle funzioni ad esso assegnate.

Così, nel 1960 fu indetto un primo concorso pubblico per il ruolo, allora differenziato, del personale direttivo dell'Ufficio studi, con la qualifica di Assistente: risultò vincitore Giustino D'Orazio, che prese servizio il 1° ottobre 1961. Egli si era laureato in Giurisprudenza nel 1954 (con Ambrosini e non, come da altri riportato, con Carlo Esposito: quest'ultima notizia è forse frutto di una sovrapposizione con la successiva collaborazione con la cattedra di diritto costituzionale della stessa facoltà, tenuta da Esposito) e qualche anno dopo in Scienze politiche (con Costantino Mortati). Egli rimase unico funzionario del Servizio fino al 1972 (quando vi prenderà servizio anche Vittoriana Carusi, che fu ad esso assegnata alla fine del mandato di giudice di Costantino Mortati, di cui era stata Segretaria particolare); nei primi anni Ottanta D'Orazio fu nominato Direttore, permanendo in tale carica fino al 1987 (quando lasciò la Corte per ricoprire la cattedra di Diritto costituzionale nell'Università di Trento). Nel 1983 Egli fu nominato (anche) vice Segretario generale della Corte.

A D'Orazio spettò dunque il compito di “costruire” l'Ufficio studi, definendone le funzioni e organizzando i lavori per espletarle, ma anche per dotarlo degli strumenti materiali per poter funzionare²². A ciò si aggiunga una consistente, sebbene nascosta, attività di “consulenza quotidiana”: come ancora riporta Vittoriana Carusi, si tratta di “un'attività che non sempre è catalogabile o si è materializzata, com'è evidente, in prodotti finiti; che cioè deve fare i conti con l'immediatezza delle risposte; di frequenti appunti sommari e schemi riassuntivi che sono sufficienti in molti casi a dar conto, magari nell'immediatezza o nel corso della camera di consiglio, di “precedenti” significativi o di sviluppi giurisprudenziali a partire da certe premesse o certe date”²³. Anche di questo non vi è difficoltà a credere: in una fase storica nella quale non soltanto erano al di là da venire sistemi informatizzati utili alle ricerche, ma anche i repertori cartacei erano limitati e comunque non aggiornati “in tempo reale”, la memoria delle questioni decise era quasi interamente affidata all'attività ed alle capacità delle persone²⁴: e la memoria di Giustino D'Orazio, in uno con la sua precisione e il suo metodo, potevano trasmettere alla Corte una conoscenza puntuale e analitica della giurisprudenza costituzionale.

Dopo Vittoriana Carusi, all'Ufficio Studi furono assegnati Daniella Ambrosino e Marzio Branca; nel 1982, a seguito di un concorso (il primo indetto specificamente per consiglieri), vi fu aggregato anche Mario Bellocchi. Dal 1987 cominciò a lavorarvi Loris Iannuccilli; nonché, dal

²² Nel verbale della Commissione studi e regolamenti del 19 febbraio 1963 (che ho potuto consultare grazie a Roberto D'Orazio, il quale lo ha reperito all'interno dell'Archivio Mortati, di cui alla successiva nota 36), si legge che “La Commissione ha compiuto una visita ai locali dell'Ufficio Studi, nel corso della quale l'Assistente dr. Giustino D'Orazio ha segnalato varie esigenze di carattere organizzativo e funzionale. La Commissione ha autorizzato il dr. D'Orazio a prendere gli opportuni accordi con l'Ufficio Economato per predisporre un elenco degli oggetti e delle attrezzature da acquistare ed un preventivo di spesa da sottoporre all'esame della Corte”.

²³ V. CARUSI, *In ricordo di Giustino D'Orazio*, cit., 6.

²⁴ Rileva B. RANDAZZO, *Dietro le quinte*, cit., 167, l'importanza della “memoria storica degli assistenti più anziani di servizio, redattori di centinaia di ricerche, in grado di ricostruire i percorsi che condussero a quella o quell'altra pronuncia, ricordando orientamenti e sensibilità dei diversi giudici, e delle diverse Corti, succedutisi nel tempo”. Se ciò vale oggi, è evidente che ancora di più valesse negli anni in cui era meno agevole reperire i precedenti, magari di *obiter dicta* contenuti nelle motivazioni delle decisioni.

1995, Maria Fierro, inizialmente assegnata all'apposita sezione, costituita all'interno del Servizio, per la documentazione finanziaria (e di cui si dirà). Nel 2000 quest'ultima sezione fu soppressa, e Maria Fierro iniziò a collaborare alle attività generali del Servizio Studi.

A livello di direzione, dopo D'Orazio essa è stata ricoperta da Vittoriana Carusi fino al 2004; dal 2004 al 2006 Mario Bellocchi è stato coordinatore e dal 2006 al 2012 Direttore; dal 2012 ad oggi Direttrice è Maria Fierro.

Dopo la riforma del 1995 il Servizio fu articolato in sezioni, al fine di meglio organizzare le diverse funzioni da esso svolte, sulla base di disposizioni interne al Servizio e non mediante deliberazioni della Corte (o dell'Ufficio di Presidenza): così nel 1996 esso risultava articolato in una "Sezione documentazione giuridica" (di cui si occupavano Mario Bellocchi e Loris Iannuccilli), di una "Sezione di diritto comparato" (affidata, come si dirà, a Nicola Sandulli), e di una "Sezione documentazione finanziaria" (affidata, come detto, a Maria Fierro).

Successivamente tale articolazione è tuttavia venuta meno: oggi il Servizio studi risulta composto dalla direttrice, Maria Fierro, e da tre consiglieri: i dottori Danilo Diaco (assegnato al Servizio dal 2013), Riccardo Nevola (dal 2010) e Nicola Oliva (dal 2016); le attività relative al diritto comparato sono invece affidate, come meglio si dirà, ad un'apposita Area.

5. Le attività del Servizio studi: quelle rivolte a favorire la conoscenza della giurisprudenza costituzionale

La prima sistematizzazione che possiamo ricordare delle funzioni affidate all'Ufficio Studi è quella ricavabile dalla ricordata Circolare del 1964, con la quale - come detto - furono definiti i compiti dell'Ufficio, così sintetizzabili:

- predisposizione di uno schedario della giurisprudenza e della dottrina straniera sulla materia costituzionale;
- realizzazione di copia delle ricerche predisposte dagli assistenti dei giudici;
- predisposizione di uno schedario della giurisprudenza della Corte, articolato in voci.

A tali attività, formalmente indicate, ne deve essere aggiunta un'altra, la cui testimonianza si deve a Vittoriana Carusi, secondo la quale vi era uno "stretto collegamento, sin dalle origini, dell'ufficio con l'attività degli Assistenti di studio, collaboratori diretti dei Giudici costituzionali"²⁵: e ciò appare del tutto verosimile ed anche logico, in considerazione sia del ristretto numero di assistenti (che nella prima fase era di quindici, uno per ciascun Giudice) e della necessità di "costruire" delle procedure finalizzate all'istruzione delle questioni sottoposte alla Corte (in una fase storica, è banale ricordarlo, in cui i precedenti della stessa Corte erano quasi inesistenti, ed ogni questione richiedeva pertanto uno studio specifico ed originale).

Sembra in ogni caso possibile affermare che nei primi anni di attività l'impegno dell'Ufficio studi (di fatto "monopersonale") sia stato dedicato alle decisioni della Corte, mediante un lavoro principalmente *ex post* su di esse. Certamente un peso particolare ebbe, in questo contesto, l'attività di massimazione delle decisioni stesse, svolta anche mediante un'opera di raccordo con quanto di competenza degli Assistenti di studio. Tale massimazione consisteva, in

²⁵ Così ancora V. CARUSI, *In ricordo di Giustino D'Orazio*, cit., 5.

primo luogo, nella predisposizione di un'epigrafe per ogni questione risolta internamente alla decisione, ovvero di un apparato di parole chiave (definito nel gergo "i neretti"), che aveva lo scopo di identificare i contenuti delle decisioni e delle singole questioni con esse risolte. Tale "neretti" risultavano poi funzionali alla predisposizione dell'indice analitico – alfabetico della Raccolta ufficiale, la cui utilità – fino almeno all'epoca in cui sono intervenuti sistemi informatici – era evidente per la ricostruzione dei precedenti della giurisprudenza costituzionale, oltre che per operare ricerche su di essa, sia all'interno che all'esterno della Corte.

Detto indice analitico – alfabetico compare, nella Raccolta ufficiale, fino all'anno 1998; dal 1999 esso non c'è più (e ritengo ciò sia dovuto ad una scelta del Servizio studi, di cui peraltro non vi è motivazione nella Raccolta), mentre rimane (soltanto) un indice delle decisioni.

Va altresì segnalato un aspetto. I "neretti", predisposti dal Servizio Studi, venivano pubblicati, oltre che nella Raccolta ufficiale, nella Gazzetta ufficiale (prima serie speciale), a corredo delle decisioni della Corte. E ciò malgrado che l'art. 12 del d.P.R. 14 marzo 1986 n. 217 stabilisca che la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle sentenze e delle ordinanze della Corte deve contenere "l'enunciazione (...) delle disposizioni di legge e degli istituti giuridici ai quali il testo si riferisce": il che doveva interpretarsi come la necessità di un "neretto" complessivamente riferito alla decisione, e non alle singole questioni. Nondimeno, come detto, anche negli anni successivi all'entrata in vigore del d. P. R. indicato veniva pubblicato un apparato di "neretti" per ogni singola questione decisa (ancorché processuale o interlocutoria): a partire dall'anno 2013 questo però non avviene più (e non è chiaro - almeno a chi scrive – se in base ad una scelta editoriale della Gazzetta ufficiale o ad altro), e viene pubblicata soltanto una sintetica enunciazione di parole chiave (definita il "titolino") riguardante la decisione complessivamente intesa e non le singole parti decise.

Oltre alla predisposizione dei "neretti", la massimazione delle decisioni richiedeva anche la redazione delle massime vere e proprie, ovvero di una sintesi delle questioni decise: tale attività era affidata prevalentemente agli Assistenti di studio (nella Circolare del 1964 si precisava infatti che "L'assistente deve formulare sollecitamente le massime delle sentenze relative alle cause per le quali ha compiuto le ricerche"; disposizione confermata sul punto dall'art. 17 del Regolamento per l'Ufficio Studi). Dunque, in una prima fase, tale attività era svolta dagli stessi assistenti che avevano svolto la ricerca; le massime da essi redatte dovevano essere riviste dal giudice relatore ed essere successivamente trasmesse all'Ufficio studi²⁶. Tale procedura, tuttavia, è stata seguita soltanto nei primissimi anni di vita della Corte, ed è stata abbandonata successivamente: non tuttavia per difficoltà organizzative del Servizio studi, bensì a causa, secondo la testimonianza di un vice Presidente della Corte, dei "notevoli problemi che incontra la massimazione delle pronunce della Corte, di fronte a tutto ciò che si riferisce al valore da dare alla *ratio decidendi*, al valore da dare all'*obiter dictum* e forse anche che si è esitato a

²⁶ Così la testimonianza del Vice Presidente della Corte costituzionale Antonino De Stefano (A. DE STEFANO, *Il dato giurisprudenziale visto dal giudice costituzionale*, in *Nuova Rassegna*, 1984, 1382).

dare una sorta di ufficializzazione alle massime della giurisprudenza costituzionale”²⁷. Così che la stessa disposizione regolamentare, per quanto si legge in una nota dello stesso Regolamento, è caduta in desuetudine verso la metà degli anni Settanta²⁸, in concomitanza con l’affidamento ad assistenti di studio assegnati all’Ufficio Studi dell’incarico di redigere apposite massime per il CED della Corte di cassazione. In sostanza, a seguito di tale cambiamento, l’attività di massimazione fu affidata agli assistenti di studio dei giudici cessati dall’incarico relativo (nel periodo di un anno originariamente stabilito per la loro permanenza alla Corte, come si è detto). Pertanto, possiamo dire, in generale, che detta attività si è svolta sempre al di fuori dell’Ufficio studi, sebbene sia prima che dopo (e probabilmente più prima che dopo) all’Ufficio studi sia stata affidata un’opera di coordinamento di quanto realizzato dagli assistenti. E tuttavia, in generale, tale attività ha probabilmente prodotto una situazione del tutto insoddisfacente, sulla quale la Corte intervenne durante la presidenza Baldassarre, come meglio si dirà.

Parallelamente alla predisposizione della Raccolta ufficiale, fu merito dell’Ufficio Studi anche l’elaborazione di un Repertorio di giurisprudenza costituzionale relativo agli anni 1956 – 1965, coordinato dal Giudice costituzionale Michele Fragali e pubblicato nel 1968; nonché la raccolta delle cento decisioni più rilevanti della Corte nel periodo 1956 – 1984 (volume pubblicato nel 1985). Di quest’ultima raccolta sono da sottolineare le parole di D’Orazio in sede di Avvertenza: “Non si tratta di una (ennesima) compilazione empirica nella quale sono indiscriminatamente raccolte decisioni pronunciate dalla Corte in un settore di rapporti determinato (...), bensì una selezione di un ampio gruppo di sentenze tra loro collegate, *ratione materiae*, da una premessa illustrativa e sistematica, al fine di sottolinearne, all’attenzione del lettore, gli aspetti o gli effetti peculiari, la evoluzione interpretativa di cui le stesse sono state o possono essere ritenute fasi salienti, o i loro rapporti con dibattiti in corso di svolgimento, al momento della pronuncia, nella società o tra le istituzioni”²⁹. Tale lavoro fu coordinato dal Direttore del Servizio studi (G. D’Orazio), e realizzato in collaborazione tra lo stesso Servizio (V. Carusi), tre magistrati addetti alla Corte (U. Goldoni, M. R. Morelli e F. Roselli) ed un professore universitario (A. Cerri).

Possiamo dunque ritenere che in questa prima fase di vita l’Ufficio Studi si sia prevalentemente concentrato su un’attività di redazione e raccolta delle decisioni della Corte, in un periodo nel quale era evidentemente prioritario operare per favorire una conoscenza diffusa e puntuale della giurisprudenza costituzionale, oltre che consentirne una reperibilità ad opera delle istituzioni e della dottrina.

6. Segue: le ricerche richieste e realizzate dal Servizio Studi

²⁷ Così ancora A. DE STEFANO, *Il dato giurisprudenziale*, cit., 1382, il quale sottolinea che le difficoltà indicate non devono in alcun modo essere imputate al Servizio studi, al quale “erano e sono addetti magistrati di grande levatura” ed è guidato da “un uomo di grande valore, il prof. D’Orazio”.

²⁸ Nel 2011 E. LAMARQUE, *Chi sono gli assistenti di studio*, cit., 7, rileva che “tale attività non rientra più di fatto tra i compiti dell’assistente, benché sia tuttora previsto dall’art. 17 del Regolamento”: ma, come si è detto, detto Regolamento deve ritenersi in verità abrogato dal 1984.

²⁹ Cfr. *Giurisprudenza della Corte costituzionale italiana. Decisioni e orientamenti fondamentali (1956 – 1984)*, Milano, 1985, IX.

Sebbene, come detto, nel primo periodo di attività l'Ufficio Studi si sia particolarmente concentrato sulla massimazione e raccolta delle decisioni costituzionali, tuttavia fin da subito fu avvertita l'esigenza di utilizzare l'Ufficio anche nella fase preparatoria alla decisione delle questioni sottoposte all'esame della Corte, ovvero al fine di dotare il collegio del massimo di conoscenze possibili per affrontare e risolvere le stesse. Ed infatti, come di è detto, nella richiamata Circolare del 1964 vi era un riferimento "alla predisposizione di ricerche sulle specifiche questioni rimesse al giudizio della Corte".

Tuttavia va ricordato come, nel sistema affermatosi alla Corte, il compito di predisporre le ricerche sulle questioni sottoposte alla Corte sia stato da sempre affidato agli Assistenti di studio dei singoli giudici (in particolare da uno o più degli assistenti del giudice relatore), senza alcun intervento del Servizio Studi. Detta attività costituisce il "cuore" dell'impegno richiesto agli assistenti, che devono ad esso assolvere seguendo uno schema dettagliato, definito fin dal Regolamento del 1964 e che viene, con alcuni marginali adeguamenti, seguito sino ad oggi³⁰. La collaborazione degli assistenti alle attività dell'Ufficio studi, "anche a fini di coordinamento", prevista nel regolamento, si è invece risolta di fatto, almeno nei primi decenni di attività della Corte, nella collaborazione da essi prestata alla redazione delle massime³¹.

Al contempo, tuttavia, fin dall'inizio l'Ufficio (poi Servizio) Studi ha attivato proprie e specifiche ricerche su richiesta di un singolo giudice³², oppure del Presidente o della Corte complessivamente intesa (attraverso la Commissione studi e regolamenti). Per lo più tali ricerche sono state finalizzate alla predisposizione di materiali di lavoro per i seminari periodicamente organizzati dalla stessa Corte: ad esempio può essere ricordato il lavoro svolto, su sollecitazione della Commissione per gli studi e i regolamenti, sul tema dell'opinione dissidente del giudice costituzionale e sulla possibilità di introdurla nel processo costituzionale italiano (proposta dibattuta in un Seminario di studi organizzato dalla stessa Corte costituzionale³³).

Talvolta tali ricerche ebbero finalità diverse, anche in relazione ad attività di rilievo scientifico svolte in ambito universitario. Come esempio di ciò, possiamo ricordare la collaborazione offerta dal Servizio Studi, e da Giustino D'Orazio in particolare, alla preparazione del Convegno, organizzato dall'Università di Trieste nel maggio 1985, su "Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale", del cui Comitato organizzatore D'Orazio fece parte (insieme a Sergio Bartole, Augusto Cerri e Flavia Dimora)³⁴.

³⁰ Sul punto, oltre ai lavori di A. ANZON, E. LAMARQUE, B. RANDAZZO e T. GRIECO già richiamati, sia consentito rinviare a E. ROSSI, *Relatore, redattore e collegio nel processo costituzionale*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento*, cit., 338 ss.

³¹ A. ANZON, *Gli Assistenti di studio dei Giudici costituzionali*, cit., 217, la quale afferma che la collaborazione degli assistenti all'Ufficio studi per la redazione delle massime è successivamente venuta meno, così rafforzando "il carattere esclusivo e personale del rapporto tra assistente e giudice" (pag. 218).

³² In particolare, secondo B. RANDAZZO, *Dietro le quinte della Corte costituzionale*, cit., 164, "il giudice relatore può richiedere al Servizio studi approfondimenti di natura comparatistica ad integrazione della ricerca dell'assistente, ma ciò non accade di frequente".

³³ Di tale lavoro G. D'Orazio dà conto nella sua pubblicazione dal titolo *Sulle recenti autoriforme della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1989, 359 ss.

³⁴ G. CONETTI, *Introduzione*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, VIII.

Le ricerche realizzate dal Servizio Studi sono state rese pubbliche a partire dal 2005, anno a partire dal quale esse possono leggersi sul sito della Corte, e sono pertanto consultabili non soltanto da parte dei giudici e degli uffici della Corte, ma anche da parte dell'intera comunità (scientifica e non solo).

Tra queste ricerche, una specifica menzione deve essere riservata a quelle di diritto comparato. Come si è detto, con il Regolamento del 1984 fu istituita, all'interno del Servizio Studi, un'apposita sezione dedicata al diritto costituzionale comparato, ritenendosi evidentemente opportuno offrire alla Corte una panoramica sistematica sugli ordinamenti di altri Paesi, e della relativa giurisprudenza (in specie costituzionale) in particolare. Tale Sezione fu affidata, inizialmente e fino alla sua prematura scomparsa, al compianto collega Nicola Sandulli; nel corso degli anni furono inoltre attivati contratti separati con esperti giuristi di lingua madre inglese, francese, spagnola e tedesca (nel 2000 anche con ricercatori sudamericani e nel 2006 polacchi), finalizzati alla redazione di periodiche rassegne sulla giurisprudenza dei diversi ordinamenti statali. Dal 2001 al 2007 al responsabile della Sezione fu affiancato il prof. Paolo Ridola, con la funzione di coordinatore scientifico. Nel 2007 la Sezione fu formalmente sciolta, e le relative attività furono svolte direttamente dal Servizio Studi, con il coordinamento del Direttore del Servizio. Dal 2008 e fino al 2011, mediante un ordine di servizio, l'incarico di seguire tale attività fu attribuito al prof. Paolo Passaglia. Nel 2011 fu costituita e formalizzata, sempre all'interno del Servizio Studi, un'apposita Area di diritto comparato, affidata alla responsabilità dello stesso prof. Passaglia e che vede oggi la collaborazione di quattro ricercatori stranieri (un tedesco, un francese, uno spagnolo e un inglese).

Nella medesima direzione va segnalata un'ulteriore espansione delle attività del Servizio Studi, realizzata mediante la predisposizione di un bollettino periodico riguardante la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tali bollettini contengono una rassegna della giurisprudenza delle due Corti riguardante sia l'Italia che gli altri Paesi, selezionata e tradotta in lingua italiana dal Servizio Studi in collaborazione con altre istituzioni per l'Archivio CEDU presso il CED della Corte di cassazione. Gli ultimi Bollettini reperibili sul sito della Corte sono riferiti al 2015, perché successivamente si è deciso di raccogliere tali rassegne nella intranet della Corte dando comunicazione, di volta in volta, delle pronunce considerate e censite mediante newsletter inviata ai singoli giudici e alle loro segreterie.

Un utile supporto all'attività decisionale della Corte è costituito da un'altra importante iniziativa assunta dal Servizio a partire, da quanto può dedursi dalle fonti sopra richiamate, dal Regolamento del 1964, ovvero l'attività di "ricerca sistematica e di documentazione sulla legislazione, sulla giurisprudenza e sulla dottrina, costituzionale e di interesse costituzionale, anche straniera, nonché di gestione delle relative basi informative interne, in funzione dell'attività giurisdizionale della Corte". In relazione a tale compito, il Servizio ha periodicamente predisposto una raccolta periodica delle note a sentenza e degli articoli di carattere scientifico su questioni rilevanti per la giurisprudenza costituzionale: anche su questo punto non vi è bisogno di ricordare che, in un'epoca in cui non vi era alcun sistema di raccolta informatizzata, quel lavoro costituiva un'opera preziosa (e non soltanto per i giudici).

Nel corso degli ultimi anni questa attività si è strutturata attraverso due strumenti distinti.

Da un lato, è stato realizzato un archivio di dottrina, che nel sito ufficiale della Corte si dichiara “esistente fin dagli anni ottanta ma alimentato in modo saltuario” e che negli anni recenti “è stato incrementato in modo sistematico attraverso lo spoglio di un considerevole numero di riviste giuridiche, al momento circa cento, sia cartacee sia informatiche. Esso contiene le indicazioni bibliografiche degli scritti in cui si commentano o si citano, in maniera significativa, decisioni della Corte”. Tale archivio è ora disponibile sul sito della Corte e quindi fruibile anche da parte di esterni.

In secondo luogo, dall'anno 2012 si è provveduto a pubblicare un “Bollettino bimestrale d'informazione sulla dottrina giuridica - Sommari delle riviste giuridiche italiane”, quale pubblicazione periodica in cui sono riportati “la copia integrale dei sommari delle riviste giuridiche pubblicate nel bimestre di riferimento, nonché le evidenze dei commenti alle decisioni della Corte, dei commenti alle questioni pendenti, degli scritti sulla Corte costituzionale o sugli organi costituzionali, nonché di altri eventuali argomenti di interesse”. Tale pubblicazione viene generata, come precisa il sito della Corte, “sulla base di un elenco di circa 150 riviste, anche informatiche, che vengono presentate - allo scopo di facilitarne il reperimento - in ordine alfabetico e ordine per area”. Questa pubblicazione, curata da Manlio Fulgenzi, è stata stampata e distribuita all'interno della Corte fino al 2015, anno a partire dal quale risulta interrotta.

Un ulteriore settore di impegno del Servizio studi, specie negli ultimi anni, è costituito dalla collaborazione prestata alla Corte alla predisposizione di relazioni ufficiali in vista della partecipazione di rappresentanti del Collegio alle Conferenze di studio organizzate tra le diverse Corti costituzionali europee: anche tale attività iniziò con Giustino D'Orazio (Egli ne dà conto nel proprio curriculum vitae) ed è tutt'ora particolarmente impegnativa per il Servizio Studi. In particolare va segnalato che la Corte italiana partecipa a periodiche riunioni della Conferenza delle Corti europee e della Conferenza delle Corti mondiali, i cui lavori si svolgono sulla base di rapporti nazionali predisposti - per la Corte italiana - dal Servizio Studi con il coordinamento di un Giudice a ciò delegato. A ciò si aggiungono l'incontro annuale della c.d. Trilaterale (ovvero delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese), per il quale il Servizio predispone un quaderno per i relatori partecipanti, ed altri incontri organizzati saltuariamente con alcune Corti omologhe (uno degli ultimi incontri si è svolto con il Tribunale costituzionale tedesco).

7. Altre attività svolte dal Servizio studi nel corso degli anni

Un'attività che si è particolarmente sviluppata negli ultimi anni riguarda la redazione della Relazione sulla giurisprudenza costituzionale, finalizzata alla tradizionale Conferenza stampa annuale del Presidente della Corte. Detta Relazione veniva inizialmente predisposta dal Presidente con la collaborazione dei propri Assistenti di studio, e si limitava ad una indicazione succinta delle principali decisioni della Corte, cui si affiancava una rapida rassegna tematica delle pronunce rese nel periodo considerato.

Dall'anno 2005 (relativamente alla giurisprudenza del 2004) la predisposizione di tale Relazione è affidata, almeno per la parte più consistente, al Servizio Studi. Tale assunzione di compiti ha comportato anche una modifica significativa dei contenuti della Relazione stessa: alla parte destinata ad indicare, a beneficio prevalente della stampa, i principali interventi della giurisprudenza e ad offrirne una lettura contestualizzata (chiamata “Relazione del Presidente della Corte”, e predisposta dal Presidente stesso in collaborazione con i suoi Assistenti), fa riscontro una seconda Relazione, ben più corposa (quella del 2016, relativa alla giurisprudenza costituzionale del 2015, è di 459 pagine, cui ne sono aggiunte 47 di “Dati quantitativi ed analisi”), che costituisce una raccolta ragionata e assai puntuale di tutte le decisioni della Corte, articolate sulla base dei profili processuali e materiali interessati. L'idea che ha evidentemente mosso il Servizio Studi negli ultimi anni è di fare della Relazione una sorta di “Repertorio”, consentendo in tal modo di reperire, nella giurisprudenza esaminata, anche i profili non facilmente ricostruibili in termini sistematici.

Al complesso delle attività indicate, e che sono in larga misura destinate o alla soluzione delle questioni proposte ovvero alla diffusione della conoscenza della giurisprudenza costituzionale, va infine affiancata una funzione relativa all'organizzazione interna della Corte. Come si è visto, infatti, fin dalla sua istituzione, il Direttore del Servizio Studi è anche Segretario della Commissione Studi e regolamenti: il che coinvolge di necessità il Servizio nello svolgimento delle funzioni assegnate a detta Commissione. Tale commissione ha il compito di seguire “l'applicazione dei regolamenti e ne propone le opportune modifiche”, nonché di redigere “progetti di norme d'ordine sia processuale, sia amministrativo che le siano richiesti dalla Corte o dall'Ufficio di Presidenza”. Di tale attività non è possibile dar conto, data la riservatezza dei relativi verbali (redatti dal Direttore del Servizio Studi): tuttavia, e relativamente all'apporto assicurato anche in tale veste dal primo direttore Giustino D'Orazio, può segnalarsi quanto risulta da una lettera inviata dal giudice Di Stefano al Presidente Rossi nel 1977, nella quale si attesta come l'allora Capo dell'Ufficio Studi diede un “contributo assorbente” alla “compilazione del nuovo regolamento per gli uffici e il personale di questa Corte”, che De Stefano, nella qualità di presidente della Commissione Studi e regolamenti, aveva appena sottoposto al Presidente della Corte. E si può altresì segnalare l'importanza che veniva attribuita, soprattutto nella fase “fondativa” dell'organizzazione della Corte, ai lavori di detta Commissione: in una lettera inviata a Mortati dal suo collega (nella Corte e nella Commissione) Michele Fragali, quest'ultimo riteneva la Commissione “il vero organo propulsore dell'attività normativa della Corte”³⁵. Il ruolo di segretario della Commissione, affidato al Direttore del Servizio Studi, coinvolge necessariamente tutto il Servizio³⁶: esso sembra discostarsi dai compiti propri dei servizi studi di altre istituzioni (si pensi ad esempio alle funzioni del servizio studi delle camere del Parlamento).

³⁵ La lettera è richiamata da R. D'ORAZIO, *L'Archivio Mortati: prime considerazioni*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2016, 15 nota 51.

³⁶ Significativo è quanto può ricavarsi da un biglietto manoscritto che Roberto D'Orazio mi ha trasmesso, avendolo reperito tra le carte del padre, in cui il giudice Mortati scrive a D'Orazio allegando 14 copie di un suo lavoro da trasmettere agli altri giudici, allo scopo di accompagnarle “alle proposte di emendamenti alle “norme integrative” formulate dall'Ufficio studi” (corsivo aggiunto).

Al quadro di attività descritto, devono essere aggiunti alcuni compiti assegnati al Servizio Studi nel corso degli anni, sulla base di incarichi attribuiti o direttamente dal Presidente ovvero dalla Corte in periodi particolari di attività.

Così, in particolare, durante il processo Lockheed venne costituito un team di assistenti con il compito di collaborare all'attività del giudice istruttore (nella trascrizione delle deposizioni, nella predisposizione del materiale di udienza, e così via). A tale team fu affiancato un gruppo di lavoro "per lo studio delle questioni preliminari (costituzionali e procesualpenali) al giudizio di accusa": di tale gruppo di lavoro il coordinamento fu affidato a Giustino D'Orazio, nella sua qualità di Direttore del Servizio Studi.

Così pure, il periodo definito dello smaltimento dell'arretrato ha visto tutta la Corte, in ciascuna delle sue strutture interne, fortemente impegnata in un'opera imponente di eliminazione delle questioni pendenti e di riposizionamento della giurisprudenza costituzionali in tempi adeguati alle esigenze della domanda di giustizia proveniente da tutti i settori della vita istituzionale e sociale. A tale operazione, iniziata sotto la presidenza Elia attraverso alcune soluzioni organizzative interne³⁷, e proseguita con ulteriori innovazioni introdotte sotto la presidenza La Pergola, dette decisivo impulso la presidenza del giudice Saja³⁸: furono costituiti sei "gruppi di lavoro", articolati per ambiti materiali, con lo scopo di analizzare gli atti introduttivi dei giudizi accorpandoli per materia, ed al fine di trasmettere il frutto di tale lavoro (non ad uno bensì) a due giudici relatori. Furono altresì introdotte semplificazioni procedurali, mirate ad una maggiore utilizzazione della camera di consiglio in luogo dell'udienza pubblica (anche mediante una modifica alle Norme integrative, adottata con deliberazione del 1° ottobre 1987)³⁹. Tale imponente opera di "svuotamento degli scaffali"⁴⁰ vide anche il Servizio Studi fortemente impegnato, e non soltanto relativamente alle conseguenze sull'Ufficio del notevole incremento del numero di decisioni (che richiedevano ovviamente di essere massimate e raccolte), ma anche a supporto dell'organizzazione di lavoro posta in essere per istruire le questioni da decidere: nei gruppi di lavoro indicati furono coinvolti il Servizio Studi e almeno una decina di docenti universitari assunti a tempo determinato come assistenti, tra i quali anche Giustino D'Orazio, che a quell'epoca Egli aveva già lasciato la Corte per l'incarico universitario.

Di questa fase occorre sottolineare un ulteriore passaggio, significativo anche per il futuro del Servizio Studi, originato, secondo quanto testimoniato da Vittoriana Carusi, da una specifica richiesta - rivolta dal Presidente Saja - di provvedere ad un aggiornamento dell'archivio del Massimario. Di ciò si trova conferma nella Relazione del Presidente della Corte sulla giurisprudenza costituzionale del 1989, ove Saja afferma che "la realizzazione e messa in opera del sistema informatico" ha reso "necessario un lavoro forse non pienamente avvertibile all'esterno e tuttavia enorme, poiché ha richiesto di procedere alla massimazione, con criteri

³⁷ V. L. ELIA, *La giustizia costituzionale nel 1983*, cit., 339.

³⁸ Secondo la testimonianza di A. BALDASSARRE (in P. CARNEVALE – C. COLAPIETRO, *La giustizia costituzionale tra memoria e prospettiva*, Torino, 2008, 201), la necessità di impegnare la Corte nello "smaltimento dell'arretrato" fu suggerita al giudice Saja, nella prospettiva della sua elezione a Presidente, dal giudice Ugo Spagnoli in accordo con lo stesso Baldassarre.

³⁹ Cfr., sul punto, F. SAJA, *La giustizia costituzionale nel 1987*, in *Foro it.*, 1988, V, 125 ss.; S. PANIZZA, *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987 – 1989)*, Torino, 1990, 29 ss.

⁴⁰ Come la definì A. PIZZORUSSO, *La Corte costituzionale e il suo arretrato: prime segnalazioni per i lettori*, in *Foro it.*, 1988, I, 686.

omogenei, di tutte le numerosissime decisioni emanate dalla corte sin dalla data di inizio della sua attività. La gravissima lacuna, causa di molteplici conseguenze negative, è stata colmata grazie all'impegno e allo spirito di abnegazione profusi, con la guida dei giudici costituzionali, dagli assistenti di studio, dai funzionari della corte preposti al ramo, ai quali tutti va il grato e vivo riconoscimento"⁴¹.

Un'altra importante attività svolta dal Servizio Studi fu originata da un incarico affidato nel 1995 dal Presidente Baldassarre alla direttrice del Servizio, i cui effetti sono rimasti fino ai nostri giorni. Fu richiesto infatti alla dott. ssa Carusi di raccogliere e sistematizzare *"i criteri di ordine strettamente formale, cui occorre attenersi, a fini di uniformità, nella redazione delle sentenze e ordinanze"*: tali criteri furono successivamente approvati da una Commissione appositamente costituita (e composta dai giudici costituzionali Cheli, Mirabelli e Chieppa) nel marzo 1996, e derivavano "tanto da una prevalente e costante applicazione negli anni, quanto da specifiche prescrizioni della stessa Corte", in particolare dalla deliberazione della Camera di consiglio del 23 gennaio 1989. Tale opera dette luogo ad una raccolta denominata "Criteri formali per la redazione delle sentenze e ordinanze", e definita nel linguaggio interno della Corte il "Codice Carusi", rimasto documento di riferimento fino ad oggi. Nell'aprile 2016 è stata istituita una Commissione per l'aggiornamento e la revisione di tale "Codice", che tuttavia al momento non ha ancora concluso i propri lavori. La redazione del Codice, in ogni caso, testimonia il lavoro svolto, nel corso degli anni, dal Servizio Studi in relazione al confezionamento formale delle decisioni della Corte ed alla loro omogeneizzazione (ferma restando ovviamente la diversità derivante dagli stili di scrittura propri dei diversi redattori).

Sempre sotto la Presidenza Baldassarre, con decreto del Presidente della Corte costituzionale del 29 marzo 1995 n. 8662, sulla base della delibera dell'Ufficio di Presidenza 20 marzo 1995⁴², fu costituita una "Sezione per la documentazione degli oneri finanziari delle decisioni" all'interno del Servizio Studi, al fine di dotare la Corte di un servizio che riuscisse, in autonomia, a "conoscere le implicazioni finanziarie di una determinata scelta e dell'eventuale modifica conseguente a una pronuncia d'incostituzionalità"⁴³. Tale attività fu svolta, con alterni risultati, per un quinquennio circa: dal 2000 essa risulta cessata.

8. Alcune considerazioni conclusive

La rapida rassegna che si è proposta ha tentato di ricostituire l'organizzazione e le attività svolte dal Servizio Studi nel corso degli anni: un tema, come si è detto all'inizio, stranamente poco indagato dalla dottrina.

Se - al temine del lavoro - può azzardarsi una considerazione d'insieme, sembra possibile segnalare una significativa evoluzione dell'impegno ovvero (usando una terminologia oggi di

⁴¹ F. SAJA, *La giustizia costituzionale nel 1989*, in *Foro it.*, 1990, V, 65.

⁴² P. COSTANZO, *Codice di giustizia costituzionale*, IX edizione, Torino, 2012, 371. Diffusamente su tale ufficio v. T. GROPPI, *La quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalle decisioni della Corte costituzionale: profili organizzativi e conseguenze sul processo costituzionale*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 269 ss.

⁴³ A. BALDASSARRE, *Prove di riforma*, cit., 23-24.

moda) della *mission* del Servizio, coerentemente con le esigenze manifestatesi a seguito del convergere di una serie di fattori. Così, nel primo periodo di attività della Corte risulta prevalente un impegno del Servizio prioritariamente concentrato sulle decisioni della Corte, e principalmente finalizzato, come si è detto, a consentire una conoscenza diffusa delle stesse in ambito istituzionale e scientifico.

Con il corso degli anni, e soprattutto con lo sviluppo di forme di trasmissione e di comunicazione più dirette (grazie in particolare all'evoluzione dei sistemi informatici e mediante rete), tale attività ha visto ridotti gli spazi di necessità; al contempo, tuttavia, è cresciuta l'esigenza per i giudici costituzionali di essere messi in grado di conoscere la crescente produzione giurisprudenziale e dottrinale, non soltanto in ambito nazionale: ciò ha richiesto al Servizio Studi di dedicarsi a diversi ambiti di supporto all'attività della Corte. La particolare rilevanza, in questo contesto, assunta dalle rassegne sulla giurisprudenza delle diverse Corti straniere ed internazionali, ma anche dalla documentazione relativa al contributo offerto dalla dottrina giuridica ai temi posti al centro delle questioni di costituzionalità sottoposte alla Corte, è segno della necessità, avvertita dalla Corte, di una maggiore apertura al contesto internazionale e multi-livello, come anche della necessaria consapevolezza di un'interpretazione dei principi costituzionali informata all'evoluzione del contesto culturale, sociale ed istituzionale. Tutte esigenze di cui il Servizio Studi è stato chiamato a farsi carico, al fine di supportare adeguatamente la Corte nell'adempimento del proprio compito di "organo respiratorio del nostro ordine giuridico, organo precettore e stimolatore della carica espansiva delle tutele costituzionali dei valori costituzionali", efficacemente espresso dal suo Presidente Paolo Grossi⁴⁴.

Una prospettiva, questa, cui il Servizio Studi ha dato prova, nel corso degli anni, di perseguire e realizzare, grazie ad un'impostazione di rigore scientifico di cui Giustino D'Orazio ha saputo dotarlo nella sua fase iniziale, ponendo le basi per uno sviluppo i cui risultati sono facilmente verificabili, dentro e fuori la Corte.

⁴⁴ P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Bari, 2015, 31.