

**Assistente di studio del Giudice costituzionale, disciplina del collocamento fuori del ruolo organico della magistratura.**

*(Deliberazione del 24 aprile 2002)*

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 24 aprile 2002, ha adottato la delibera di cui al seguente estratto del verbale:

vista la nota in data 28 dicembre 2001 del Presidente della Corte costituzionale, con la quale viene richiesto che il magistrato, dott.ssa ..... venga destinato alla Corte costituzionale con le funzioni di assistente di studio del Giudice costituzionale dott. ....;

rilevato che la dott.ssa ....., nominata uditore giudiziario con D.M. 13.5.1981, è stata collocata fuori ruolo presso il Ministero della Giustizia con delibera del 23.3.1985 (data di immissione in possesso 20.5.1985), confermata senza soluzione di continuità nel fuori ruolo per assumere l'incarico di assistente di studio presso la Corte costituzionale con delibera del 27.1.1988, richiamata in ruolo e assegnata presso il Massimario della Corte di Cassazione con delibera del 26.11.1997 (immissione in possesso 18.5.1998); che, pertanto nel caso in esame non sussisterebbe il requisito dell'esercizio delle funzioni giudiziarie per un periodo minimo di cinque anni tra un fuori ruolo e l'altro (art. 3 della circolare 19.7.2000);

letto e condiviso il parere dell'Ufficio Studi e Documentazione in data 8.3.2002 n. 62/02 (all.);

considerato che la disposizione di cui all'art. 3 della circolare 19.7.2000 (di contenuto identico a quello dell'art. 7 comma 2 della precedente circolare del 27.4.1994), in base ad un costante orientamento del Consiglio risalente al luglio 1997, non ha trovato applicazione per i collocamenti fuori ruolo dei magistrati per essere destinati con funzioni di assistenti di studio presso la Corte costituzionale;

ritenuto che sia opportuno conformarsi, anche nel caso in esame, a tale orientamento, nel quadro di un rapporto di collaborazione istituzionale con la Corte costituzionale,

delibera

la destinazione della dott.ssa ....., magistrato di Tribunale applicato presso l'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, alla Corte costituzionale, per svolgere le funzioni di assistente di studio del Giudice costituzionale dott. ....

**ALLEGATO**

**Parere n. 62/02 dell'Ufficio Studi e Documentazione**

**I. La questione del *Regolamento dei servizi e del personale della Corte Costituzionale nell'ambito della gerarchia delle fonti normative.***

1. Il Regolamento dei servizi e del personale della Corte costituzionale è stato approvato con deliberazione della Corte del 10. 2. 1984.

Esso trova la sua fonte normativa immediata nell'art.14 della legge n. 87 dell'11.3.1953, che riconosce espressamente alla Corte la potestà di disciplinare con propri regolamenti la sua attività e la sua organizzazione. In particolare, questa norma prevede, al primo comma, che questo Organo possa "*disciplinare le sue funzioni con regolamento approvato a maggioranza dei suoi componenti*" e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. I commi successivi, a chiarimento del primo, attribuiscono inoltre alla Corte il potere di provvedere alla "*gestione delle spese, dei servizi e degli uffici*", di stabilire, "*in apposita pianta organica, il numero, la qualità e gli assegni, nonché le attribuzioni, i diritti ed i doveri dei funzionari addetti a ciascun ufficio*", di decidere in via esclusiva sui ricorsi dei suoi dipendenti, e di determinare, "*tenendo presenti le norme vigenti per le Amministrazioni dello Stato, la composizione del Gabinetto del Presidente e delle Segreterie dei giudici, al quale potrà essere addetto anche personale appartenente alle Amministrazioni dello Stato*".

La citata legge n.87 del 1953 conferisce anzi alla Corte, sempre sotto forma di potestà regolamentare, un potere normativo ulteriore, che pare collocarsi al di fuori della potestà di autorganizzazione, laddove all'art.22 nello stabilire che nel procedimento, salvo che per i giudizi di accusa, si osservano, in quanto applicabili, anche le norme del Regolamento di procedura dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, le attribuisce la potestà di dettare con proprio regolamento eventuali norme integrative, disposizione questa che costituisce il solo caso nell'esperienza giuridica italiana in cui ad un organo che opera secondo i moduli tipici della

funzione giurisdizionale viene conferito il potere di regolare autonomamente la procedura dei giudizi di sua competenza <sup>1</sup>.

A parte le c.d. Norme integrative del giudizio, cui si è ora fatto cenno, la potestà regolamentare della Corte si è manifestata con l'adozione di un Regolamento generale (datato 20.1.1966 e poi più volte modificato), che attiene essenzialmente al funzionamento della Corte, nonché di altri regolamenti c.d. minori, tra i quali assume particolare rilevanza il Regolamento dei servizi e del personale. E' da notare, tuttavia, che i vari regolamenti non sembrano porsi, in ordine alle disposizioni che ne disciplinano l'adozione, sullo stesso piano, atteso che il Regolamento generale, proprio in quanto tale, detta alcune disposizioni intese a disciplinare l'esercizio e le forme della potestà regolamentare che per l'appunto si è manifestata, anche, con l'approvazione dei regolamenti c.d. minori. Esso pertanto costituisce una sorta di *lex generalis* rispetto a questi ultimi.

La differenza tra Norme integrative del giudizio e Regolamento generale, da una parte, e gli altri Regolamenti è marcata dallo stesso Regolamento generale, negli artt. 30 e 31. Il primo prevede che le Norme integrative, una volta deliberate dalla Corte, siano pubblicate nella Gazzetta Ufficiale. Ciò in ossequio, del resto, al disposto del citato art.14 delle legge n. 87, che prevede la pubblicazione dei regolamenti della Corte. Ed infatti lo stesso Regolamento generale è stato puntualmente pubblicato in Gazzetta. Il successivo art.31, invece, non prevede siffatto adempimento per i regolamenti che disciplinano *"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"*, che denomina, in coerenza, sembra, con tale impostazione, come <regolamenti amministrativi>.

Il presupposto di questa diversità di disciplina sembra potersi desumere dal rilievo che mentre le Norme integrative ed il Regolamento generale costituiscono discipline che si rivolgono soprattutto, nel primo caso, ovvero anche, nel secondo caso, verso l'esterno, cioè hanno per destinatari la generalità dei consociati, per i regolamenti amministrativi, invece, prevale nettamente il loro carattere, per così dire naturale, di disposizioni interne, la loro funzione di norme di organizzazione, volte a regolamentare l'articolazione, le competenze ed il funzionamento degli uffici della Corte ed il rapporto con il proprio personale.

2. Ciò precisato, può ora affrontarsi la prima questione proposta dalla richiesta di parere, che attiene al problema più generale della collocazione dei Regolamenti della Corte costituzionale all'interno del sistema della gerarchia delle fonti normative e, in stretta connessione, riguarda la questione dello stesso fondamento giuridico della potestà regolamentare, con l'avvertenza che il tema in argomento interessa la potestà regolamentare intesa in senso unitario, senza che possano qui riprodursi, tra le varie fonti regolamentari, quelle distinzioni cui prima si è fatto cenno, atteso che esse trovano la loro causa e origine proprio da norme regolamentari.

Il tema risulta essere stato dibattuto, soprattutto in passato, dalla dottrina costituzionalista, i cui risultati sembrano talvolta avere ricevuto avallo dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale.

Premesso che di una potestà di autoregolamentazione della Corte costituzionale non si è mai dubitato, atteso che tale potere, come si è visto, è espressamente previsto dalla legge (artt.14 e 22 legge n. 87 del 1953), l'indagine della dottrina sull'argomento appare essersi indirizzata essenzialmente su tre direttrici, che possono ordinarsi sulla falsariga delle seguenti argomentazioni o considerazioni: a) la mancanza nella Carta Costituzionale dell'espresso riconoscimento in capo alla Corte di una potestà regolamentare, b) il carattere di legge ordinaria delle norme che attribuiscono un siffatto potere, c) la natura di organo costituzionale della Corte medesima.

Con riferimento al primo aspetto, si osserva che, a differenza di quanto previsto dagli artt.64, comma 1, e 72, comma 1, per le Camere parlamentari, la Costituzione nell'art.137 non fa alcun cenno ad un potestà della Corte Costituzionale di autoregolamentare il proprio funzionamento e la propria organizzazione interna. L'art.137 contiene una riserva di legge costituzionale per particolari materie (*"le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale e le garanzie di indipendenza dei giudici della Corte"*) ed una riserva di legge ordinaria sulle *"altre norme necessarie per la costituzione ed il funzionamento della Corte"*. La diversità di disciplina dettata dalla Costituzione rispettivamente per le Camere parlamentari e per la Corte implicherebbe che la potestà di autoregolamentazione avrebbe natura di normazione primaria, sovraordinata alla stessa legge, soltanto se riferita alle prime, non anche alla seconda. Ciò comporta che la materia oggetto dei regolamenti parlamentari è sottratta alla legge ordinaria, potendo trovare la sua disciplina soltanto in virtù del regolamento approvato

---

<sup>1</sup> Il rilievo è di V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, 237.

singolarmente a maggioranza da ciascuna Camera. Viceversa, il funzionamento della Corte costituzionale non solo non appare intangibile da parte della legge ordinaria, ma troverebbe proprio in essa la sua fonte di disciplina naturale, in disparte l'ulteriore questione, del tutto ipotetica, se con legge ordinaria si possa arrivare a limitare consistentemente ovvero anche ad escludere il potere di autoregolamentazione dell'Organo. Secondo tale impostazione, comunque, rimarrebbe come premessa fondamentale la circostanza che la Costituzione non ha riconosciuto un potere regolamentare alla Corte, affidando alla legge, costituzionale o ordinaria, il compito di disciplinare il suo funzionamento. Il fondamento giuridico della potestà regolamentare andrebbe pertanto ricercato esclusivamente nella legge.

C'è da aggiungere, passando così ad esaminare la seconda considerazione sopra riferita, che tale impostazione è parsa trovare una diretta conferma nel fatto che il potere regolamentare della Corte costituzionale trova espresso riconoscimento nella legge n.87 del 1953, che è, come oggi generalmente riconosciuto, legge ordinaria.

Il discorso peraltro non sembra poter prescindere, a questo punto, dai problemi posti dalla circostanza che il *corpus* delle norme che regolano la struttura ed il funzionamento della Corte è di particolare complessità

Com'è noto, la prima legge ad occuparsi della Corte costituzionale è stata la legge cost. n.1 del 1948, che regola succintamente i modi di accesso alla Corte e detta alcune norme a garanzia dell'indipendenza dei suoi giudici. Ad essa ha fatto poi seguito la legge cost. n.1 del 1953, che ha tra l'altro aggiunto alle competenze della Corte quella di giudicare sull'ammissibilità delle proposte di referendum. La disposizione di questa legge che più interessa è però contenuta nell'art.1, secondo cui *"La Corte costituzionale esercita le sue funzioni nelle forme, nei limiti ed alle condizioni di cui alla Carta costituzionale, alla L. cost. 9 febbraio 1948, n.1, ed alla legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali"*. Questa norma, che è legge costituzionale, opera quindi un rinvio non semplicemente alla legge ordinaria, ma alla *"legge ordinaria emanata per la prima attuazione"* dell'attività della Corte. Questa legge, a sua volta, è, per l'appunto, la legge n.87 del 1953, che è stata emanata lo stesso giorno della legge cost. n.1 e con la quale l'esistenza di una potestà regolamentare della Corte ha trovato espresso riconoscimento. La successione e scansione logica tra legge cost. n. 1 del 1953, legge ordinaria n.87 del 1953 e potestà regolamentare ha portato parte della dottrina a ritenere realizzata una sorta di costituzionalizzazione della legge n. 87, con la conseguente affermazione che il potere regolamentare della Corte troverebbe fondamento giuridico in disposizioni di livello costituzionale<sup>2</sup>.

Secondo invece una diversa interpretazione<sup>3</sup>, per così dire assai più sfumata e che ha finito nella sostanza per prevalere, il riferimento contenuto nella legge cost. n.1 del 1953 alla legge ordinaria di prima attuazione andrebbe letto in relazione all'art.137 Cost. ed alla distinzione *ivi* posta tra riserva di legge costituzionale e riserva di legge ordinaria, ove si affida a quest'ultima il compito di porre *"le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte"*, nella premessa che la legge ordinaria incontra il limite nella *<necessarietà>* di una ulteriore disciplina rispetto a quella posta dalla legge costituzionale. In questo senso la legge cost. n.1 del 1953 sarebbe anche norma di interpretazione autentica dell'art.137. In tale ordine di idee, si prosegue, la legge n.87, in quanto legge di attuazione, deve ritenersi autorizzata a disporre anche *ultra* la normativa di fonte costituzionale, precisando e delimitando il significato di questa ed esplicitando i principi in essa sottesi e, con esclusivo riguardo alle sue disposizioni concernenti i giudizi di legittimità costituzionale delle leggi – ai quali si riferisce la riserva di legge costituzionale del primo comma dell'art.137 – essa va considerata espressione di una speciale competenza attribuita al legislatore ordinario *una tantum*, all'esclusivo fine di rendere possibile il concreto avvio dell'attività della Corte. Per ciò che interessa il tema in argomento, secondo l'orientamento appena riferito, il potere regolamentare della Corte non troverebbe pertanto nella legge n.87 del 1953, per effetto del rinvio ad essa operato dalla coeva legge cost. n.1, alcun fondamento di livello costituzionale.

In ordine agli sviluppi successivi di tali orientamenti, può dirsi che, attualmente, la tesi della costituzionalizzazione della legge n. 87 appare sostanzialmente abbandonata. A ciò hanno contribuito, in primo luogo, lo stesso legislatore, che ha modificato con legge ordinaria (l. n.20 del 1962 con riferimento ai giudizi di accusa, l. n.265 del 18.3.1958, in relazione al cit. art.14) la legge n.87 e, in secondo luogo, la stessa Corte costituzionale, che non ha rifiutato il proprio sindacato sulla legge n.87 per vizi di carattere sostanziale<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Questa tesi fu formulata da F. Modugno e seguita, tra gli altri, da E. Redenti. Per i riferimenti, anche bibliografici, cfr. R. Garofoli, Sulla sindacabilità in sede di giudizio di legittimità dei regolamenti della Corte Costituzionale, in Riv. trim dir. pubblico 1997, 665, spec.681.

<sup>3</sup> V. Crisafulli, Lezioni, cit., 232 e ss.

<sup>4</sup> Sentt. n.111 del 3. 7. 1963 e n. 127 del 27. 12. 1966. In argomento Garofoli, scritto cit., 681 e ss.

La dottrina costituzionalista appare invece ormai da molti anni orientata a ravvisare il fondamento della potestà regolamentare della Corte direttamente nella sua natura di *<organo costituzionale>*, come tale collocato in una posizione di assoluta indipendenza e imparzialità ed al di fuori e al di sopra di qualsiasi ingerenza o sindacato esterno<sup>5</sup>. A sostegno di questa tesi ci si richiama soprattutto ad un *<principio costituzionale implicito>*, desunto dalla posizione che la Corte assume nel sistema costituzionale, a cui farebbero da corollario le espresse garanzie di indipendenza poste dal comma 1 dell'art.137. In particolare si sostiene che l'affermazione della potestà di autonormazione dell'organo costituisce espressione concreta delle esigenze di garantirne l'indipendenza e l'autonomia, quali fattori indispensabili per una corretta esplicazione delle funzioni di controllo ad essa demandate, funzioni che, può aggiungersi, indirizzandosi proprio nei confronti degli atti del potere legislativo, vanno salvaguardate anche e soprattutto nei confronti di questo. Vi sarebbe pertanto un principio implicito nell'ordine costituzionale secondo cui, a salvaguardia della sua autonomia, la Corte è titolare di un potere esclusivo di dettare essa stessa le regole della sua organizzazione interna. In tale prospettiva la potestà regolamentare in questione non sarebbe diversa, ma avrebbe tratti sostanzialmente analoghi a quella riconosciuta, ad esempio, a ciascuna delle Camere del Parlamento ovvero al Presidente della Repubblica<sup>6</sup>. Gli artt.14 e 22 della legge n.87 del 1953 avrebbero, di conseguenza, natura prettamente ricognitiva e non attributiva del relativo potere.

La costruzione così proposta, al di là delle varie e numerose sfumature pur rilevanti che si colgono in dottrina e di cui appare impossibile in questa sede dar conto, attribuisce quindi alla potestà regolamentare della Corte natura di fonte dell'ordinamento giuridico, collocandola nell'ambito della relativa gerarchia in una posizione a sé, in quanto espressione di atti normativi che costituiscono il prodotto di una competenza riservata esclusivamente all'organo che li adotta. La questione circa la loro natura di fonte primaria e, soprattutto, quella relativa ad un possibile contrasto tra la disposizione regolamentare ed una norma di legge vanno pertanto risolte nel segno di una riserva di competenza a disciplinare la materia, nel senso che essa appartiene esclusivamente alla Corte ed una eventuale interferenza della legge dovrebbe essere considerata, per l'appunto, come una intrusione contraria a quel principio costituzionale implicito che si sostanzia nei valori della indipendenza e della autonomia dell'Organo.

Si aggiunge inoltre che l'affermazione di una potestà regolamentare di carattere esclusivo appare trovare ulteriore fondamento in una sorta di consuetudine di carattere costituzionale, dal momento che il largo uso che la Corte fin 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<sup>7</sup>.

**3.** L'affermazione che individua il fondamento giuridico della potestà regolamentare della Corte in una competenza riservata ed esclusiva sulla materia oggetto della relativa disciplina appare funzionale a risolvere eventuali, anche se ipotetici, contrasti tra la disposizione regolamentare ed una norma di legge che intendesse intervenire nello spazio ricoperto dalla prima. La tesi sopra esposta porta infatti a riconoscere alla potestà regolamentare della Corte natura di fonte normativa primaria, sottordinata alle sole norme costituzionali. Una conferma in tal senso è stata vista nella circostanza che l'istituto della *prorogatio* dei giudici costituzionale, che era stato previsto da una norma del Regolamento generale della Corte del 1966, è stato abolito con la legge cost. n.2 del 1967, che ha modificato l'art.135 Cost.<sup>8</sup>. C'è da aggiungere però che la stessa Corte costituzionale con la ordinanza n.572 del 1990 ha negato valore di legge ai propri regolamenti (nella specie si trattava di una disposizione facente parte delle c.d. Norme integrative dei giudizi). Analoga soluzione è stata peraltro accolta anche con riferimento ai

---

<sup>5</sup> Questo orientamento, che viene di solito fatto risalire alla tesi elaborata da A.M. Sandulli ( Sulla posizione della C.C. nel sistema degli organi supremi dello Stato, in Riv. trim. dir. pubblico. 1960, 730), è stato accolto, sia pure con varie sfumature e distinguo, dalla dottrina successiva. Tra gli altri, possono essere citati gli scritti di quel periodo di Crisafulli, ( Osservazioni sul nuovo < Regolamento generale > della Corte costituzionale, in Giur. cost. 1966, 560 ), e D. Nocilla ( Aspetti del problema relativo ai rapporti tra le fonti che disciplinano la Corte costituzionale, in Giur. cost. 1968, 1980, spec. 2031 e ss. ).

<sup>6</sup> Così D. Turchi, Brevi note sull'autonomia normativa del Presidente della Repubblica, nota a T.A.R. Lazio, sez.I, 25. 11. 1981, n.973, in I T. A.R. 1982, II, 71.

<sup>7</sup> Crisafulli, Lezioni, cit., 240.

<sup>8</sup> R. Guastini, Teoria e dogmatica delle fonti, Milano, 1998, 640.

Regolamenti parlamentari<sup>9</sup>, a cui pressoché unanimemente la dottrina riconosce natura di norme di rango primario. E' tuttavia da dubitarsi che tali affermazioni abbiano un valore assoluto, comportino cioè la conseguenza che pure *prima facie* potrebbe trarsi, circa la subordinazione di tali disposizioni alla legge ordinaria e quindi la loro natura di norme secondarie, atteso che esse appaiono in realtà funzionali al problema della sottoposizione o meno di tali disposizioni al sindacato di legittimità costituzionale<sup>10</sup>, cioè alla loro conformità a quella categoria di atti su cui, ai sensi dell'art.134 Cost., può estendersi il giudizio della Corte medesima, pur essendosi rilevato che l'effetto pratico è poi quello di configurare una categoria di atti normativi completamente sottratta a qualsiasi controllo di conformità costituzionale<sup>11</sup>.

Altro problema è invece se le disposizioni regolamentari esercitino anche una efficacia propria esterna, vincolando comportamenti propri di altri soggetti o organi nell'esercizio delle loro rispettive competenze e attribuzioni.

Il tema risulta poco studiato in dottrina. Da taluni si sottolinea che i regolamenti sono fonti dell'ordinamento statale e non di un ordinamento speciale distinto dall'ordinamento generale dello Stato<sup>12</sup>. Per tale via si esclude che essi siano produttivi di norme meramente interne.

L'efficacia sotto questo aspetto andrebbe peraltro misurata in forza dello stesso contenuto della disposizione regolamentare e della classe dei loro destinatari per così dire naturali. In questo senso le Norme integrative dei giudizi, ai sensi dell'art.22 legge n.87, adottate nella forma del regolamento, costituiscono norme la cui efficacia vincolante si dirige alla generalità dei consociati. Analoghe conclusioni possono ripetersi per il Regolamento generale, che nel disciplinare il funzionamento della Corte e taluni poteri in capo ai suoi organi contiene disposizioni che hanno una sicura efficacia *erga omnes*. Quanto invece ai c.d. regolamenti minori, quale il Regolamento dei servizi e del personale, si tratta obiettivamente di norme che per il loro stesso contenuto appaiono avere dei destinatari determinati, identificabili nei soggetti inseriti nella organizzazione della Corte e che pertanto a tali norme sono sottoposti o che comunque sono tenuti ad applicare. Ad essi appare pertanto difficile non riconoscere natura di atti di autorganizzazione, vale a dire di norme aventi una efficacia meramente interna, come del resto la stessa Corte appare decisamente orientata a considerarli, dal momento che in forza del proprio Regolamento generale li qualifica <amministrativi> e non ne prevede la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale (art.31). In una importante decisione<sup>13</sup>, resa in sede di autodichia su ricorso di propri dipendenti, la Corte ha avuto modo di precisare il significato della denominazione <amministrativa> applicata al Regolamento dei servizi e del personale, chiarendo che esso "attiene ai poteri di una essenziale autorganizzazione, connaturata all'intrinseca autonomia dell'istituzione", ma marcandone la differenza sostanziale con i regolamenti governativi, giungendo per tale via anche alla conclusione che le disposizioni del suddetto Regolamento rimangono sottratte al regime di impugnabilità propria di tali atti. Anche la mancata previsione dell'onere di pubblicazione costituisce un dato giuridico, non solo formale, che va sottolineato, dal momento che, com'è noto, in forza dei principi generali dell'ordinamento, la pubblicazione dell'atto normativo nella Gazzetta Ufficiale costituisce il presupposto giuridico dell'obbligatorietà *erga omnes* della prescrizione in esso contenuta (art. 10 delle preleggi al codice civile).

Il che non significa che tali disposizioni non possano in taluni casi essere rilevanti anche all'esterno, potendo concorrere a disciplinare, si vedrà poi in quale misura e con quali effetti, una fattispecie che comunque, come nel caso del fuori ruolo, trova la sua fonte regolatrice anche in altre e diverse disposizioni, disciplinanti il rapporto tra la Corte e gli altri soggetti od organi con i quali essa viene in contatto. Del resto occorre anche considerare che la disciplina che attiene agli organi costituzionali ed ai rapporti fra le istituzioni che hanno comunque una rilevanza costituzionale si informa sulla base non del solo diritto positivo, ma dipende anche in larga misura da prassi istituzionali e da principi, come quello di leale collaborazione tra i poteri dello Stato, che concorrono a delineare in misura significativa i comportamenti corrispondenti. Con il che si può probabilmente dire che la scelta di determinati comportamenti appare ispirata non soltanto a parametri di stretta legittimità ma anche a profili di opportunità e convenienza istituzionale, cioè finisce per coinvolgere valutazioni di merito.

---

<sup>9</sup> Sent. n.154 del 6. 5. 1985.

<sup>10</sup> Così Garofoli, scritto cit., 704, che riporta anche le diffuse critiche che la decisione n.154 del 1985 ha provocato nella dottrina.

<sup>11</sup> Garofoli, cit., 706 e ss.

<sup>12</sup> S.P. Panunzio, Regolamenti della Corte costituzionale, in Enc. giur. Treccani, vol.XXVI, Roma, 1991, 2.

<sup>13</sup> Dec. 16.12.1985, n. 2, in Foro it. 1986, I, 870.

## II. Il tema della compatibilità delle disposizioni del Regolamento dei servizi e del personale della Corte Costituzionale con le limitazioni poste dalla Circolare del C.S.M. del 20. 7. 2000 sul fuori ruolo.

1. La necessità di circoscrivere il tema in argomento impone un breve riferimento al caso che ha dato origine alla richiesta di parere, ove è espressamente menzionata l'istanza relativa al collocamento fuori ruolo della dott.ssa ....., al fine di illustrare gli aspetti più rilevanti e critici della questione in esame.

Dalla scheda sintetica personale del magistrato risulta che questi, nominata uditore giudiziario con D.M. 13.5.1981, è stata collocata fuori ruolo presso il Ministero della Giustizia con delibera del 23.3.1985 (data di immissione in possesso 20.5.1985), confermata senza soluzione di continuità nel fuori ruolo per assumere l'incarico di assistente di studio presso la Corte costituzionale con delibera del 27.1.1988, richiamata in ruolo e assegnata presso il Massimario della Corte di Cassazione con delibera del 26. 11. 1997 (immissione in possesso 18.5.1998). Attualmente, com'è noto, è pervenuta istanza da parte della Corte costituzionale di collocamento fuori ruolo per svolgere le funzioni di assistente di studio.

Richiamate a questo punto le disposizioni della Circolare del C.S.M. del 20.7.2000 sul collocamento fuori ruolo organico dei magistrati, può osservarsi che l'istanza relativa alla dott.ssa .... sembra sollecitare l'approfondimento di due aspetti, relativo, il primo, alla stessa possibilità di disporre nuovamente il collocamento fuori ruolo presso la Corte costituzionale dopo che il magistrato vi ha già prestatato in passato servizio allo stesso titolo, e, il secondo, concernente il rispetto dei limiti temporali previsti dalla Circolare medesima.

Il primo aspetto ha la sua rilevanza in quanto ai sensi dell'art. 9, comma 2, del Regolamento dei servizi e del personale della Corte *"Gli assistenti di studio, anche se assegnati ad altri Giudici, non possono permanere presso la Corte per un periodo superiore a nove anni"*. E' d'altra parte pacifico che la disciplina del fuori ruolo rimanga condizionata, nelle singole situazioni, anche dalla normativa che consente all'Ente richiedente di avvalersi dell'apporto del dipendente. Un tale rinvio sembra imposto dalla stessa sostanza dell'istituto, che si concreta nel conferimento di un incarico diverso da quello che il pubblico dipendente svolge abitualmente presso l'Amministrazione di appartenenza, incarico che egli è chiamato a svolgere su richiesta ed in favore di un ente diverso e che appare incompatibile con la continuazione della prestazione originaria. L'art.15 della legge n.195 del 1958, che rappresenta la norma generale sul fuori ruolo dei magistrati, prevede inoltre che questi possano ricoprire incarichi fuori ruolo *"giusta le norme vigenti"*, rimandando quindi, per la disciplina delle singole fattispecie, anche alle singole disposizioni che prevedono e regolamentano le funzioni corrispondenti. Nel caso concreto si tratta allora di vedere come la normativa propria dell'Ente richiedente il fuori ruolo, quale norma di riferimento che consente l'adozione del provvedimento richiesto, interferisca nella fattispecie.

Il problema peraltro sembra risolvibile alla luce della considerazione che le disposizioni che consentono alla Corte costituzionale di avvalersi di magistrati per il disbrigo delle funzioni di assistenti di studio e ne disciplinano il relativo incarico non sono eteronome, ma sono dettate dalla stessa Corte, cioè dall'Organo che ha inoltrato la richiesta di fuori ruolo. Ora, l'autonomia normativa non può non comprendere anche il potere di fornire l'interpretazione esatta della relativa prescrizione. Nessun dubbio, del resto, che la questione proposta riguardi esclusivamente il campo della interpretazione della norma. L'art.9, invero, va sicuramente letto nel senso che l'incarico di assistente di studio presso la Corte costituzionale non può superare la durata di nove anni; la relativa disposizione però nulla dice in ordine alla possibilità di un nuovo incarico a distanza di tempo. Siffatta eventualità non viene né affermata né esclusa. Decisivo a questo punto è il rilievo che la Corte, presentando la istanza in esame, che è diretta nei confronti di un magistrato che già in passato è stato assistente di studio, ha mostrato di intendere la disposizione come non ostativa al conferimento di un nuovo incarico. Di fronte a tale interpretazione, che proviene dal soggetto stesso che ha creato la norma di cui si discute, si ritiene che non possa farsi altro che accettare la soluzione fatta propria dall'Ente richiedente.

Con riferimento invece ai limiti posti dalla Circolare del C.S.M. sul fuori ruolo, va rilevato, in ordine alla posizione della dott.ssa ....., che l'eventuale provvedimento di fuori ruolo non sembrerebbe rispettare la prescrizione secondo cui un nuovo collocamento fuori ruolo può essere disposto solo se il magistrato interessato sia rimasto in ruolo per almeno cinque anni (art. 3). Un tale limite non sembra infatti derogato dall'art. 4 in favore del collocamento fuori ruolo presso la Corte costituzionale, avendo tale disposizione unicamente riguardo ai limiti di durata, singola o complessiva, del fuori ruolo, rispettivamente cinque e dieci anni. In questo senso depone il rilievo che l'art. 4 pone una deroga soltanto per *"i limiti massimi previsti nel punto 3"*, tra i quali non rientra l'intervallo temporale tra un fuori ruolo e l'altro, e che sempre l'art. 3 richiama le deroghe di cui all'articolo successivo soltanto per la durata del fuori ruolo, mostrando in tal modo di non voler estendere la deroga espressa al termine minimo di cinque anni previsto per la nuova ricollocazione fuori ruolo. Nel caso di specie, la dott.ssa ....., dopo essere stata

collocata fuori ruolo, è stata riassegnata in servizio soltanto dal 18.5.1998, data in cui ha preso possesso presso l'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione.

2. La circostanza che le disposizioni della Circolare consiliare del 20.7.2000 segnano, sia in generale che nel caso concreto, dei limiti alla utilizzabilità dei magistrati da parte della Corte costituzionale impone a questo punto di esaminare direttamente la questione della compatibilità di tali prescrizioni con le norme del Regolamento dei servizi e del personale della Corte che consentono alla stessa di conferire ai magistrati, anche in posizione di fuori ruolo, l'incarico di assistente di studio dei giudici costituzionali.

Può osservarsi al riguardo che il problema non appare nella sostanza diverso da quello che può porsi nei confronti di tutte le disposizioni normative, per lo più di rango primario, che prevedono il conferimento di incarichi fuori ruolo ai magistrati ovvero, senza distinzioni specifiche, ai pubblici dipendenti in generale.

La soluzione passa attraverso l'esame dell'istituto del fuori ruolo, il quale, come si è già evidenziato, sta ad indicare il provvedimento con cui l'Amministrazione assegna temporaneamente un proprio dipendente ad una Amministrazione diversa, dietro richiesta e nell'interesse di quest'ultima, per il disbrigo di determinate funzioni. L'assegnazione temporanea comporta che il dipendente instaura un nuovo rapporto di servizio con l'Amministrazione che ora si avvale della sua attività lavorativa, mentre il rapporto di ufficio permane con l'Ente di appartenenza, il quale pertanto conserva la competenza ad adottare i provvedimenti relativi al suo stato giuridico. Su questi ed altri aspetti dell'istituto si può peraltro rinviare al parere di questo Ufficio n.186 del 2000 (par. 1.2).

Qui va posto in evidenza che per i magistrati il potere di disporre il fuori ruolo spetta al C.S.M. in forza di una disposizione costituzionale, l'art.105, che attribuisce all'Organo di autogoverno la competenza esclusiva ad adottare tutti i provvedimenti relativi allo stato giuridico dei magistrati. La norma di legge che ha dato attuazione a tale disposizione, per il profilo provvedimentale che qui interessa, è l'art.15 della legge 24.3.1958, n.195, che assegna al Consiglio il potere di deliberare il fuori ruolo dei magistrati per la destinazione degli stessi al Ministero della Giustizia ovvero per assumere, *"giusta le norme vigenti"*, incarichi estranei alle loro funzioni, *"ove non sussistano gravi esigenze di servizio"* (commi 1 e 3). Proprio quest'ultima espressione sta a significare, rendendo esplicito ciò che potrebbe già desumersi dall'art.105 Cost., che il potere di disporre il fuori ruolo non ha natura vincolata, ma possiede margini di discrezionalità. Quanto ai confini di questa discrezionalità non sembra dubbio che le *<gravi esigenze di servizio>* attengano non soltanto alla situazione contingente del singolo ufficio in cui il magistrato richiesto si trova ad operare, ma si estendano anche alla tutela della professionalità dello stesso ed alla salvaguardia dei principi dell'autonomia, indipendenza ed imparzialità dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali (in questo senso va richiamata anche la Relazione che precede le disposizioni poste dalla nuova Circolare sul fuori ruolo), valori la cui difesa e realizzazione costituiscono l'interesse primario dell'attività del C.S.M. ed il fondamento della sua stessa previsione nella Carta costituzione.

In questo ordine di idee, può allora osservarsi che le disposizioni della Circolare del 20.7.2000, con le quali il Consiglio ha disciplinato in generale l'esercizio di questo potere, rappresentano l'espressione delle prerogative di natura costituzionale di questo Organo e, in senso descrittivo, l'autoregolamentazione di carattere secondario della competenza così attribuitagli anche dalla legge ordinaria. Esse si collegano, inoltre, alla considerazione che l'istituto del fuori ruolo se ha come effetto l'interruzione temporanea del rapporto di servizio, non incide invece sul rapporto di ufficio tra il magistrato e la sua Amministrazione, il quale, pertanto, rimane integro. Già questo profilo porterebbe infatti ad affermare, salvo il caso in cui una norma di legge configurasse l'atto autorizzatorio in forma vincolata, l'esistenza di un potere dell'Amministrazione di appartenenza di interferire sulla disciplina dell'istituto, al fine di disciplinare sia le condizioni per la concessione del fuori ruolo che quelle relative al rientro in servizio del proprio dipendente.

Sulla scorta di tali considerazioni appare evidente che il rapporto tra le disposizioni del regolamento dei servizi e del personale della Corte costituzionale, che prevedono l'impiego di magistrati in posizione di fuori ruolo, e quelle della Circolare del C.S.M. in materia va letto alla luce delle competenze e delle attribuzioni che le disposizioni normative conferiscono all'Organo di autogoverno della Magistratura, le quali pertanto svolgono una funzione integrativa della disciplina complessiva del fuori ruolo nella fattispecie in esame. 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.

Muovendosi in questa prospettiva, nel passare ora le disposizioni in questione al vaglio di una loro eventuale compatibilità o incompatibilità può osservarsi che il C.S.M. nel dettare la disciplina in esame non si è affatto mosso su una strada di isolata considerazione dei propri interessi, dal momento che ha tenuto conto anche delle esigenze dei singoli Enti o Autorità che chiedono di avvalersi dell'attività dei magistrati. Ciò è avvenuto, in particolare, anche nei confronti della Corte costituzionale, essendosi stabilite in questo caso delle deroghe ai termini massimi di permanenza del magistrato fuori ruolo, sul presupposto, evidentemente, che essi vadano qui rapportati alle disposizioni proprie dell'Autorità conferente che disciplinano la durata dell'incarico. E' significativo a questo punto rilevare che la stessa Circolare motiva tali deroghe non in ragione della efficacia diretta vincolante di queste disposizioni, bensì in forza del principio di *"leale collaborazione del Consiglio con le altre istituzioni dello Stato di particolare rilevanza"*. La precisazione appare importante in quanto sembra confermare che le rispettive discipline trovano la loro fonte in attribuzioni delimitate dalle proprie sfere di rispettiva competenza, i cui eventuali contrasti non si riverberano sul piano della stretta legittimità inconfigurabile in assenza di un criterio di gerarchia, ma su quello della opportunità e convenienza istituzionale. Soluzione che, per la Corte costituzionale, sembra trovare ulteriore conferma alla luce sia delle considerazioni sopra svolte in ordine al fondamento giuridico della potestà regolamentare della Corte, che del rilievo circa la natura di norme organizzative interne che andrebbe riconosciuta alle disposizioni regolamentari in oggetto, confermata dalla previsione circa la mancanza della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

In tale ottica la norma della Circolare che dispone il limite temporale dei cinque anni tra un fuori ruolo e l'altro e che non è espressamente derogata per gli incarichi da assumere presso la Corte costituzionale, costituisce certo, per il suo contenuto obiettivo, un limite pratico alla utilizzabilità del magistrato da parte di questo Organo, ma non può ritenersi, nemmeno in concreto, in contrasto con le disposizioni regolamentari della Corte che consentono l'utilizzazione dei magistrati in posizione di fuori ruolo. Tale disposizione, infatti, trova il suo fondamento, in termini di congruità e ragionevolezza, nella esigenza di preservare la professionalità del magistrato nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, e costituisce quindi estrinsecazione di una funzione di tutela che appartiene esclusivamente all'Organo di autogoverno della magistratura.

### **III. L'esame dei precedenti in ordine ai provvedimenti di assegnazione di magistrati alla Corte costituzionale in posizione di fuori ruolo.**

1. A tal fine si sono presi in considerazione i provvedimenti di fuori ruolo adottati a partire dal 1997, ritenendo che un periodo più breve non fosse particolarmente significativo. Si è ritenuto altresì utile estendere l'esame anche al periodo anteriore alla nuova Circolare del luglio 2000, tenuto conto che la Circolare precedente, n. 7365 del 27.4.1994, prevedeva lo stesso limite stabilito da quella attuale dell'esercizio delle funzioni giudiziarie per un periodo minimo di cinque anni tra un fuori ruolo e l'altro (art. 7, comma 2).

L'esame dei casi concreti ha consentito di appurare che la disposizione della Circolare che introduce il limite sopra richiamato non ha trovato applicazione nei confronti del dott. ...., che con delibera del 7.3.2001 è stato posto fuori ruolo presso la Corte costituzionale dopo che vi era già stato assegnato con delibera del 18.11.1986 e dopo, soprattutto, che aveva esercitato, a seguito del richiamo in ruolo, le funzioni giudiziarie per un periodo di circa 2 anni e mezzo (dal 23.10.1998). A parte quest'ultimo aspetto temporale, che indica un periodo di rientro in servizio più breve, la situazione appare del tutto identica a quella relativa alla dott.ssa .....

Con riferimento a tempi meno recenti, può essere inoltre citata la delibera relativa al dott. ...., che, dopo aver passato un periodo di fuori ruolo presso il Ministero della Giustizia, rientrava in servizio in data 5.9.1996, per poi essere nuovamente ricollocato fuori ruolo, questa volta presso la Corte Costituzionale, con delibera del 17.7.1997.

La disanima dei casi porta inoltre a constatare che, anche in tempi recentissimi, non ha trovato applicazione la disposizione, presente sia nella nuova che nella vecchia Circolare sul fuori ruolo, secondo cui il fuori ruolo non può essere disposto *"prima di cinque anni di effettivo esercizio delle funzioni giudiziarie"*. Tale regola, in particolare, non è stata applicata per le richieste di fuori ruolo provenienti dalla Corte costituzionale relative ai dottori ....., che ha iniziato ad esercitare le funzioni giudiziarie il 22.5.2000 ed è stato collocato fuori ruolo con delibera del 4.7.2001, ....., che esercitava le funzioni giudiziarie dal 5.11.1997 quando è stato autorizzato il suo fuori ruolo con delibera del 4.4.2001, e ....., immesso nel possesso delle funzioni il 31.10.1996 e collocato fuori ruolo il 19.4.2000.

### **IV. Conclusioni.**

L'orientamento più accreditato e più seguito dalla dottrina costituzionalista è nel senso che i regolamenti della Corte Costituzionale costituiscano una fonte normativa primaria a competenza riservata, subordinata alla sola Costituzione ed alle leggi costituzionali.

Le disposizioni del Regolamento dei servizi e del personale della Corte e quelle poste dal C.S.M. nella Circolare del 20.7.2000 sul fuori ruolo costituiscono due complessi di norme in posizione di autonomia, essendo espressione di competenze diverse, la cui configurazione non sembra potersi porre in termini di gerarchia. In tale prospettiva, le disposizioni della Circolare consiliare che dispongono limiti alla autorizzabilità degli incarichi e che non risultano espressamente derogate nei confronti della Corte costituzionale, tra cui quella che prevede un termine minimo di cinque anni tra un fuori luogo e l'altro, realizzano, per il loro contenuto obiettivo, un limite pratico alla utilizzabilità del magistrato ordinario da parte della Corte, ma non possono ritenersi, nemmeno in concreto, in contrasto con le disposizioni regolamentari che consentono a questo Organo di avvalersi dell'attività di magistrati in posizione di fuori ruolo. Una ricognizione dei provvedimenti adottati dimostra peraltro che il C.S.M. si è orientato, anche in tempi recentissimi, a non applicare in maniera rigorosa i suddetti limiti nei riguardi degli incarichi fuori ruolo richiesti dalla Corte costituzionale.

