

PER LA PARITÀ DI TRATTAMENTO TRA I DIPENDENTI DELLA CORTE
COSTITUZIONALE E GLI ALTRI DIPENDENTI PUBBLICI (A PARTIRE
DA UNA RECENTE DECISIONE DI AUTODICHIÀ)

VIRGINIA CAMPIGLI*

Sommario

1. Premessa. La vicenda da cui è scaturita la decisione e i profili di rilievo. – 2. Le ragioni dell'appello: l'equiparabilità dei dipendenti della Corte agli altri dipendenti pubblici. – 3. Ratio e significato dell'autonomia degli organi costituzionali. – 4. Conseguenze: la «violazione dei limiti all'autonomia normativa della Corte». – 5. La posizione del Collegio: tra criticità e passi avanti. – 6. Praticabile la via del ricorso in sede giurisdizionale? – 7. Per evitare che la prerogativa si trasformi in privilegio.

Abstract

The paper analyses the decision of the Appellate Panel of the Constitutional Court – the “domestic judge” of the Court – dated October 9, 2025, No. 1/A, about pension payments of the Court's employees. The ruling provides an update on constitutional bodies' prerogatives, dealing with the power of self-regulation, expression of the autonomy of constitutional bodies, in its relationship with the further prerogative of self-jurisdiction. The main issue is the application of the rules concerning state public employment to the Constitutional Court's employees, which is excluded, or permitted, according to the recognition of the constitutional body's power to independently regulate its own internal affairs.

Suggerimento di citazione

V. CAMPIGLI, *Per la parità di trattamento tra i dipendenti della Corte costituzionale e gli altri dipendenti pubblici (a partire da una recente decisione di autodichia)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2026. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti>

* Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico-Diritto urbanistico e dell'ambiente e Professoressa a contratto di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Firenze.

Contatto: virginia.campigli@unifi.it

1. Premessa. La vicenda da cui è scaturita la decisione e i profili di rilievo

La decisione del 9 ottobre 2025, n. 1/A del Collegio giudicante d'appello presso la Corte costituzionale¹ – in tema di perequazione dei trattamenti pensionistici del personale dipendente della Corte – offre spunti per riflettere sulle prerogative degli organi costituzionali, alla prova della giustizia domestica.

La pronuncia consente un'analisi critica sull'autonomia normativa e organizzativa interna degli organi costituzionali, destando interesse per il sistema delle fonti. Lungi dal costituire una mera questione 'tecnica' sulla tutela del potere d'acquisto dei trattamenti pensionistici dei dipendenti della Corte – quale categoria (asseritamente) *speciale* di dipendenti pubblici –, la decisione solleva interrogativi di ordine sistemico, a proposito della *permeabilità dello spazio interno dell'organo costituzionale, dotato della capacità di autoregolarsi, ai principi dell'ordinamento generale*, tra cui anzitutto il principio di adeguatezza delle pensioni come elemento centrale del dettato costituzionale² per la totalità dei dipendenti statali.

Con la pronuncia in commento, è stato parzialmente accolto l'appello proposto contro la decisione del Collegio giudicante di primo grado, cui i ricorrenti – tutti dipendenti di ruolo della Corte costituzionale in stato di quiescenza o pensionati – si erano rivolti, quale organismo interno di autodichia di primo grado, chiedendo che venisse accertata la misura della rivalutazione del trattamento di quiescenza e previdenza loro spettante ai sensi degli artt. 67 e seguenti del Regolamento dei Servizi e del Personale (R.S.P.) della Corte³.

¹ Resa disponibile su questo numero della *Rivista*, nell'ambito della rubrica “*Interna corporis degli organi costituzionali*”.

² È stato osservato, a tal proposito, che la giurisprudenza costituzionale «in ragione delle difficoltà di sostenere finanziariamente il settore pensionistico, [...] tende a valutare in termini di “essenzialità” lo stesso criterio dell’“adeguatezza”»: R. PESSI, *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4, 2016, 603. Riscontra un siffatto orientamento anche nella più aggiornata giurisprudenza della Corte, la quale «tende [...] a far coincidere adeguatezza ed essenzialità» V. CIACCIO, *La problematica nozione di «mezzi adeguati» alle esigenze di vita dei lavoratori nell'art. 38, comma 2, Cost.*, in *Nomos*, n. 1, 2024, 10. Sul tema, di recente: L. FOGLIA, *La perequazione automatica delle pensioni tra revisione normativa e principio costituzionali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1, 2025, 162 ss.; S. LA PORTA, “*Adeguatezza*” e “*adeguamento*” delle pensioni: principi costituzionali e dati empirici, in *Dir. cost.*, n. 2, 2024, 53 ss.; G. CANEVESI, *I mezzi adeguati alle esigenze di vita tra idealità e utopia*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, n. 4, 2021, 765 ss.

³ Da evidenziare, quanto all'oggetto della controversia, che i dipendenti della Corte chiedevano l'accertamento di un *diritto* (alla corretta applicazione della rivalutazione). Interessanti sarebbero stati, allora, gli svolgimenti della vicenda per l'ipotesi in cui il ricorso fosse stato proposto (*ab origine*: altra questione essendo quella della possibilità di un futuro ricorso in sede giurisdizionale, su cui *infra*, § 6) dinanzi al giudice comune (contabile). Ipotesi che avrebbe plausibilmente condotto a un regolamento di giurisdizione dinanzi alle Sezioni Unite della Cassazione (che si sarebbe così pronunciata sull'ambito di estensione dell'autodichia rispetto alle controversie coinvolgenti il personale in pensione della Corte costituzionale). A fronte dell'ipotetica pronuncia della Cassazione, è ulteriormente immagina-

Più nel dettaglio, i ricorrenti avevano in quella sede contestato la delibera adottata dall'amministrazione della Corte costituzionale in data 21 dicembre 2023 (e i successivi provvedimenti di esecuzione), con cui erano stati riconosciuti loro gli importi dovuti a titolo di rivalutazione per gli anni 2021 e 2022. Il Collegio giudicante di primo grado – con decisione del 12 novembre 2024, n. 2 – aveva rigettato il ricorso, sull'assunto che l'istituto della perequazione non intervenisse sulla disciplina del trattamento di quiescenza (né nella fase di liquidazione, né in quella del pagamento), ma sul reddito pensionistico già in godimento, e che il R.S.P. (sia nel testo attuale, all'art. 69⁴, sia in quello previgente, all'art. 76⁵) ne trattasse in modo autonomo. Pertanto, l'istituto non sarebbe rientrato nella previsione residuale di applicazione della disciplina del lavoro pubblico statale, di cui all'art. 67 R.S.P.⁶, essendo viceversa specificatamente regolato dall'art. 69.

bile che sarebbe stato sollevato conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale quale giudice dei conflitti. Al riguardo, è da chiedersi come la Corte si sarebbe pronunciata circa l'estensione della propria autodichia, a fronte di precedenti pronunce in cui (rispetto all'autodichia di altri organi costituzionali) essa si è decisamente orientata nel senso dell'affermazione di un criterio funzionalistico: il riferimento è – per la perimetrazione dell'ambito applicativo dell'autodichia delle Camere – a C. cost., 19 aprile 2024, n. 65 (ove è rimarcato «con particolare enfasi» il «carattere eccezionale» dell'autodichia per le controversie con i dipendenti, a fronte della «grande regola» dello Stato di diritto: pt. 4.3.4 *Cons. dir.*), nonché già, precedentemente, a C. cost., 9 maggio 2014, n. 120, sempre concernente le Camere (in particolare, il Senato), per cui, ove non sia dimostrato, «secondo criteri rigorosi, il nesso funzionale» deve «prevalere la “grande regola” dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti» (pt. 4.4 *Cons. dir.*). Peraltro, pure C. cost., 13 dicembre 2017, n. 262, pur pervenendo ad approdi radicalmente diversi, aveva comunque ancorato la legittimità dell'autodichia (in quel caso del Senato e della Presidenza della Repubblica) all'esigenza dell'organo «di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali» (pt. 7.2 *Cons. dir.*).

⁴ Art. 69 R.S.P. approvato con deliberazione della Corte del 10 febbraio 1984 e successive modifiche, aggiornato con delibera della Corte 20 luglio 2022, recante “*Perequazione delle pensioni*”: «Alla perequazione delle pensioni si provvede con decreto del Presidente, previa delibera della Corte in sede non giurisdizionale».

⁵ Art. 76 R.S.P. approvato con deliberazione della Corte del 10 febbraio 1984 e successive modifiche, aggiornato con delibera della Corte del luglio 2013, recante “*Perequazione delle pensioni*”: «Alle pensioni liquidate, ai sensi degli artt. 75 e 77, a favore degli impiegati di ruolo e dei loro congiunti ed erogate a carico del bilancio della Corte, si applicano annualmente, con decreto del Presidente della Corte, gli aumenti percentuali a titolo di perequazione automatica, in misura non inferiore a quella prevista dalle vigenti disposizioni per gli impiegati civili dello Stato». Per un raffronto tra la disciplina previgente e quella attuale si vedano ulteriormente le considerazioni che saranno svolte *infra*, § 2.

⁶ Art. 67 R.S.P. approvato con deliberazione della Corte del 10 febbraio 1984 e successive modifiche, aggiornato con delibera della Corte 20 luglio 2022, recante “*Disciplina applicabile*”: «Per la disciplina del trattamento di quiescenza e previdenza del personale di ruolo della Corte costituzionale si applicano le norme vigenti per gli impiegati civili dello Stato salvo quanto previsto dalle disposizioni del presente Titolo».

Secondo il foro domestico di primo grado, l'art. 69 R.S.P. (per cui «alla perequazione delle pensioni si provvede con decreto del Presidente, previa delibera della Corte in sede non giurisdizionale») avrebbe attribuito alla Corte costituzionale (non un arbitrario potere di stabilire l'adeguamento pensionistico, ma piuttosto) il più ampio potere – di autonormazione (autocrazia) – di *regolare in modo autonomo* il trattamento economico dei propri dipendenti e il loro trattamento di quiescenza. Di conseguenza, la disciplina normativa del personale della Corte avrebbe presentato *tratti di peculiarità rispetto a quella degli altri dipendenti dello Stato*⁷.

Nel sostenere tale tesi, il foro domestico di primo grado aveva ribadito la necessità per la Corte costituzionale di rispettare il principio di legalità, operando nell'ambito delle norme organizzative da essa stessa poste nell'esercizio della prerogativa di autocrazia e, quindi, amministrando il bilancio in ottemperanza agli artt. 5-*bis* e 26 del Regolamento generale⁸. Proprio in questo quadro avrebbe trovato origine la delibera della Corte in tema di perequazione delle pensioni, nonché di assestamento del bilancio per il 2023⁹.

Così ricostruito l'*iter* precedente alla delibera impugnata, il Collegio di primo grado aveva rigettato le relative censure, mosse dai ricorrenti, di violazione di legge ed eccesso di potere per difetto di motivazione e mancanza di ragionevolezza. La delibera amministrativa della Corte – che aveva fissato per l'anno 2021 una perequazione dell'1% (a fronte dell'1,9% rivendicato dai ricorrenti, per confronto con la percentuale perequativa della generalità dei dipendenti pubblici) e per il 2022 il ritorno alla percentuale stabilita per i dipendenti dello Stato, da applicare però alla base pensionabile al 31 dicembre 2021 – era stata in quella sede considerata non irragionevole, poiché comunque capace di assicurare ristoro, in adempimento dell'art. 69 R.S.P. (che, per il Collegio, avrebbe garantito solo l'*an*, ma non il *quantum*, perequativo).

Contro la decisione di autodichia di primo grado avevano proposto appello trentuno dei trentaquattro originari ricorrenti; appello su cui il Collegio giudicante di secondo grado si è pronunciato – in parziale accoglimento, come anticipato – con la decisione che qui si annota.

⁷ Nell'affermarlo, il Collegio di primo grado si è posto in discontinuità con i propri approdi pregressi, laddove in particolare aveva inequivocabilmente negato che vi fossero elementi di specialità, nel sistema pensionistico dei dipendenti della Corte, tali da giustificare un trattamento differenziato («Né vi sono elementi, nel sistema pensionistico dei lavoratori della Corte, che possano giustificare la esclusione dalla normativa generale»: Collegio giudicante di primo grado presso la Corte costituzionale, 8 aprile 2021, n. 1, pt. 5 *Cons. dir.*).

⁸ Secondo cui la Corte individua ogni anno come ripartire il fondo messo a sua disposizione in un apposito capitolo del Bilancio dello Stato.

⁹ Delibera della Corte che, nel fissare i fondi necessari al funzionamento per il triennio successivo, aveva individuato la somma di seicentomila euro da destinare alla perequazione delle pensioni del personale dipendente relativamente agli anni 2021-2022.

La vicenda intercetta il tema, più generale, dei contenuti dell'autocrazia, quale potestà di autonormazione, espressione dell'autonomia degli organi costituzionali¹⁰, nel suo rapporto con l'ulteriore – tradizionale – prerogativa dell'autodichia. Già da queste prime battute si comprende, infatti, come il cuore della questione si rinvenga nella applicazione (o meno) della disciplina del lavoro pubblico statale *anche* ai dipendenti della Corte costituzionale, esclusa, o invece ammessa, sulla base del riconoscimento all'organo del potere di *regolare in autonomia* i propri rapporti interni.

In questa logica, come meglio si vedrà nel prosieguo, il *senso costituzionale* della controversia ruota attorno alla rivendicazione – fatta valere dai ricorrenti in appello – che «l'autonomia di cui gode la Corte non p[ossa] *ex se* giustificare la mancata applicazione dei principi che la giurisprudenza della Corte stessa ha affermato in materia di rivalutazione delle pensioni»¹¹.

Di seguito, saranno pertanto passate in rassegna le ragioni dell'appello dinanzi al foro domestico di secondo grado della Corte costituzionale (§ 2), per riflettere poi criticamente sull'orientamento da quest'ultimo espresso con la decisione in esame (§ 5). Due sono le questioni di fondo, sulle quali sarà concentrata l'attenzione: anzitutto, quale sia il valore dell'autonomia degli organi costituzionali, da cui ricavare il regime delle relative prerogative (§§ 3 e 4); dopodiché, se, anche alla luce di una certa (ri)lettura dell'autonomia degli organi costituzionali, informata ai più recenti approdi della stessa Corte (il riferimento è, in particolare, alla sentenza n. 65 del 2024)¹², non si possa ipotizzare – in aggiunta al ricorso in autodichia – *l'accesso al giudice comune*, nella logica della valorizzazione della *possibilità di scelta* dei ricorrenti (§ 6). Ne discenderanno alcune considerazioni conclusive circa l'effettiva consistenza delle *prerogative degli organi costituzionali*, per evitare che esse, in una sorta di 'eterogenesi dei fini', si trasformino in altrettante forme di *privilegio* (§7).

¹⁰ Nonché – come si vedrà – il tema connesso dei limiti degli atti di *autarchia*, ossia di autoamministrazione, quali atti emanati in attuazione e svolgimento delle norme interne di autocrazia.

¹¹ Come si legge, nella ricostruzione operata dal Collegio giudicante d'appello, al pt. 2.3 *Cons. dir.*

¹² Tra i commenti alla sentenza si vedano: R. DICKMANN, *La Corte costituzionale precisa i confini dell'autodichia degli organi costituzionali* (nota a Corte cost., sent. n. 65 del 2024), in *Federalismi*, n. 12, 2024, 117 ss.; A. SANDULLI, *L'autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, in *Forum Quad. cost.*, n. 2, 2024, in part. 184-187; E. GIANFRANCESCO, *La scivolosa autodichia nuovamente a giudizio*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2024, 680 ss.; M. MIDIRI, *Gli appalti e l'autodichia: la Corte pensa all'Europa e dice no*, *ivi*, 690 ss.; M. MANETTI, *Aria nuova in materia di autodichia: la sentenza n. 65 del 2024*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2024, 714 ss.; e, se si vuole, V. CAMPIGLI, *Verso un complessivo ripensamento dell'autodichia degli organi costituzionali*, in questa *Rivista*, n. 2, 2024, 13 ss.

2. Le ragioni dell'appello: l'equiparabilità dei dipendenti della Corte agli altri dipendenti pubblici

Conviene muovere dalle ragioni dell'appello proposto avverso la decisione del foro domestico di primo grado.

Essenzialmente, la trama argomentativa dell'appello si dipana intorno alla tesi dell'*applicabilità, anche ai dipendenti della Corte costituzionale, del trattamento di quiescenza degli altri dipendenti pubblici*, sull'assunto che l'art. 67 R.S.P. renda operante una regola generale di equiparazione tra le due categorie. L'art. 67 conterrebbe, in questa prospettiva, l'enunciazione di un principio sostanziale (di equiparazione tra i dipendenti della Corte e i dipendenti pubblici)¹³, differenziandosi dalle disposizioni meramente procedurali recate dagli artt. 68 (concernente l'indicazione delle forme mediante le quali la Corte liquida e paga il trattamento di quiescenza)¹⁴ e 69 (relativo alle modalità con cui la Corte procede alla perequazione delle pensioni) del medesimo regolamento.

In particolare, l'art. 69, pur intitolato nominalmente alla "*perequazione delle pensioni*", recherebbe una norma di contenuto formale-procedurale, limitandosi a prevedere che «alla perequazione delle pensioni si provvede con decreto del Presidente, previa delibera della Corte in sede non giurisdizionale». Così, mentre la normativa previgente¹⁵ fissava in un'unica sede sia la disciplina procedurale sia quella sostanziale – precisando che le disposizioni per gli impiegati

¹³ In questa direzione, in effetti, sembrerebbe deporre la stessa formulazione testuale dell'articolo, ove, nell'individuare la "*Disciplina applicabile*", si stabilisce che «[p]er la disciplina del trattamento di quiescenza e previdenza del personale di ruolo della Corte costituzionale si applicano le norme vigenti per gli impiegati civili dello Stato, salvo quanto previsto dalle disposizioni del presente Titolo». L'equiparazione è dunque trattata come regola generale, «salvo» le ipotesi diversamente disciplinate, in termini di specialità, dal Titolo III R.S.P. (aperto dall'art. 67 e dedicato al "*Trattamento di quiescenza e previdenza*"), da considerarsi come eccezioni.

¹⁴ L'art. 68, rubricato "*Liquidazione e pagamento del trattamento di quiescenza*", è difatti dettagliatamente articolato, onde recare una compiuta disciplina procedurale: «L'Amministrazione della Corte costituzionale provvede direttamente, con i fondi iscritti nel proprio bilancio, alla liquidazione ed al pagamento del trattamento di quiescenza a favore del personale di ruolo e dei relativi congiunti.

Le somme derivanti dall'applicazione delle aliquote a titolo di quiescenza a carico del personale e dell'Amministrazione della Corte affluiscono in entrata nell'apposita contabilità speciale istituita nel bilancio della Corte.

La base pensionabile è costituita dallo stipendio e da ogni altra competenza a qualsiasi titolo erogata con carattere di continuità senza l'applicazione del massimale annuo di cui all'art. 2, comma 18, della legge n. 335 del 1995.

Per la determinazione del montante contributivo, il tasso annuo di capitalizzazione non può essere inferiore all'uno per cento».

¹⁵ Art 76, R.S.P. del 10 febbraio 1984 e successive mod., aggiornato con delibera della Corte del luglio 2013 («Alle pensioni liquidate, ai sensi degli artt. 75 e 77, a favore degli impiegati di ruolo e dei loro congiunti ed erogate a carico del bilancio della Corte, si applicano annualmente, con decreto del Presidente della Corte, gli aumenti percentuali a titolo di perequazione automatica, in misura non inferiore a quella prevista dalle vigenti disposizioni per gli impiegati civili dello Stato»). Da notare come si dettasse in primo luogo la disciplina procedurale-sostanziale speciale, evidenziando solo in

civili dello Stato rappresentavano il limite minimo della perequazione – diversamente la disciplina attuale realizzerebbe il principio della parità di trattamento tra i dipendenti della Corte costituzionale e gli altri dipendenti pubblici (art. 67)¹⁶, al contempo preoccupandosi di salvaguardare – sul piano strettamente procedurale – l'autonomia dell'organo costituzionale (art. 69). E, in ogni caso, anche ove si volesse riconoscere un contenuto sostanziale all'art. 69 (come affermato nella pronuncia di autodichia di primo grado), esso non potrebbe comunque derogare alla disciplina generale di cui all'art. 67, né con riguardo all'*an* della perequazione, né soprattutto in relazione al *quantum*, al *quando* o al *quomodo* (profili, questi, disciplinati soltanto dall'art. 67).

In altre parole, la Corte costituzionale non potrebbe – nell'esercizio del suo potere di *autarchia* (autoamministrazione)¹⁷, in attuazione di un atto di *autocrinia* (autonormazione)¹⁸ – con un provvedimento amministrativo (la delibera

chiusura, come 'clausola di salvezza' che il limite minimo era da rinvenirsi nelle disposizioni per gli impiegati civili dello Stato.

¹⁶ Invertendo (cfr. *supra*, note 13 e 15) il rapporto regola-eccezione: mentre nella disciplina previgente, di cui all'art. 76 R.S.P., si partiva dall'affermazione, come regola generale, del regime di trattamento speciale (differenziato), per fissare poi, in chiusura, come clausola di salvezza, il limite minimo della perequazione, dato dal raffronto con le disposizioni per gli impiegati civili dello Stato, viceversa l'art. 67 chiarisce adesso, sin dal suo incipit, che «[p]er la disciplina del trattamento di quiescenza e previdenza del personale di ruolo della Corte costituzionale si applicano le norme vigenti per gli impiegati civili dello Stato», individuando dunque come regola l'equiparazione, salvo prevedere la possibilità (come eccezione) di una diversa disciplina stabilita «dalle disposizioni del presente Titolo». Del resto, l'inversione del rapporto regola-eccezione troverebbe conferma anche sul piano della lettura sistematica della disciplina previgente raffrontata con quella attuale. Il Titolo III, dedicato al «Trattamento di quiescenza e previdenza» del R.S.P. previgente, infatti, si chiudeva, all'art. 85, con una «Norma di rinvio», prevedendo che «[p]er quanto non disciplinato dalle norme previste nel presente titolo, si applica[ssero] le disposizioni vigenti per gli impiegati civili dello Stato». Oggi, diversamente, l'art. 67 R.S.P., situato in apertura del Titolo III, dedicato al «Trattamento di quiescenza e previdenza», sancisce subito che «[p]er la disciplina del trattamento di quiescenza e previdenza del personale di ruolo della Corte costituzionale si applicano le norme vigenti per gli impiegati civili dello Stato», facendo salve solo le (poche) deroghe «previst[e] dalle disposizioni del presente Titolo».

¹⁷ Definisce «autarchia» come il potere di auto-amministrarsi N. JAEGER, *La ripartizione dei poteri giurisdizionali in uno Stato federale ed il concetto di giurisdizione indiretta (autocrinia)*, in AA.VV., *Studi in onore di Enrico Redenti nel XL anno del suo insegnamento*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1951, 559. Coerentemente, per S. ROMANO, *Autonomia*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947, 18, l'autarchia è da intendersi quale «potestà analoga» alla potestà di esecuzione riconosciuta allo Stato. Si veda anche, al riguardo, la definizione di «autarchia» offerta in G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo. I. Principi generali*, Giuffrè, Milano, 1958, 125, come «capacità, di alcuni enti pubblici, di amministrare i propri interessi svolgendo, quando occorre, un'attività avente gli stessi caratteri e la stessa efficacia giuridica dell'attività amministrativa dello Stato».

¹⁸ Sull'autocrinia come «autonomia normativa» degli organi costituzionali, esplicitanti non solo nella disciplina delle funzioni primarie, ma anche nell'adozione delle norme necessarie a regolarne l'assetto organizzativo e gli apparati serventi, S. ROMANO, *Autonomia*, cit., 15 e 21. In senso analogo C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1964, 53 ss. e, *ivi*, nt. 3, circa la natura e il fondamento dell'autonomia regolamentare, nonché A.M. SANDULLI, *L'attività normativa della pubblica amministrazione*, Jovene, Napoli, 1970, 56 ss.

adottata *ex art.* 69) derogare alla disciplina prevista direttamente dalla fonte regolamentare all'art. 67, che rinvia alla disciplina generale dei dipendenti pubblici. Ciò (anche) per il principio di legalità, violato se si facesse discendere l'obbligo di perequazione dall'art. 69, in quanto in tal modo verrebbe predefinita soltanto la forma dell'atto cui riservare la disciplina e l'*an* della rivalutazione, ma non il restante contenuto della perequazione stessa (oggetto dell'art. 67).

Così interpretato il combinato degli artt. 67 e 69 R.S.P., risulta evidente come la questione di fondo attenga ai margini di *autonomia* di cui gode l'organo costituzionale nel disciplinare il trattamento pensionistico dei propri dipendenti; se, cioè, sia (o meno) necessario un trattamento differenziato dei dipendenti della Corte. Nell'argomento della «violazione dei limiti all'autonomia normativa della Corte» e della «assenza di una ragionevole giustificazione della differenziazione del trattamento di perequazione dei dipendenti della Corte costituzionale rispetto a quello degli altri dipendenti pubblici» si rinviene, così, il cuore dell'appello (e in generale della vicenda).

Il punto è chiarire se, per il tramite dell'autocrazia (intesa quale principale manifestazione di autonomia) la Corte possa – e per quali finalità; o, il che è lo stesso, entro quali limiti – derogare alla disciplina comune.

3. *Ratio* e significato dell'autonomia degli organi costituzionali

La ricerca della soluzione da dare all'interrogativo suesposto richiede di analizzare cosa si intenda per “autonomia” degli organi costituzionali; se vi sia un concreto fattore di pericolo per l'autonomia dell'organo che giustifichi la deroga al diritto comune; come, alla luce di questi elementi, debba essere (ri)vista la posizione (di soggetti di diritto) degli organi costituzionali all'interno dell'ordinamento generale, in rapporto ai principi (di parità di trattamento e di disciplina pensionistica) desumibili dalla Costituzione.

Quanto ai contenuti dell'autonomia degli organi costituzionali, è noto che tale autonomia si estrinseca nella potestà di emanare atti che assumono il *nomen iuris* di «regolamenti»¹⁹. Nella prassi degli organi costituzionali, gli atti regolamentari si distinguono in realtà in due tipi²⁰: un primo tipo – cui si inscrivono i regolamenti della Corte costituzionale sulla disciplina dei procedi-

¹⁹ Sul tema: C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1964, 34 ss.; E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967, 10 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano*, vol. II, Cedam, Padova, 1993, 140 ss. (soprattutto 156 ss.).

²⁰ Sulla distinzione in discorso A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1977, 405 ss.

menti davanti a sé – è specificatamente legato alle rispettive funzioni costituzionali; un secondo tipo, comune a tutti gli organi dotati di autonomia²¹, afferrisce invece alla categoria dei «regolamenti di organizzazione»²², con cui si disciplina l'ordinamento degli uffici e dei servizi, l'amministrazione delle dotazioni, nonché lo stato giuridico ed economico del personale (compreso il trattamento pensionistico e la relativa perequazione), con possibilità di derogare alla disciplina organizzatoria degli altri organi dello Stato, «ma sempre nel pieno rispetto dei principi costituzionali»²³. A cascata, discendono da questa autonomia organizzatoria l'*autarchia*, quale momento applicativo delle norme interne poste dagli organi costituzionali²⁴, nonché l'*autonomia finanziaria*²⁵, concernente l'organizzazione delle dotazioni economiche.

²¹ A. SPADARO, *Sulla razionalizzazione del potere di autonormazione*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, 72, ritiene che esista un «autonomo potere regolamentare» comune a ogni organo «a maggior ragione se collegiale e costituzionale».

²² N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1973, 185 ss.

²³ N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice «indipendente ed imparziale» del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti*, in ID., *Costituzione e Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2010, 206 s.

²⁴ Lo stesso etimo di «autarchia», derivante dalle radici di αὐτός (*autòs*) e di ἀρχή (*arkhé*), sembrerebbe confermarne la ricostruzione come momento esecutivo dell'autocrazia, rinviando alla nozione di «auto-comando» (un comando rivolto all'interno dell'ordinamento che lo esprime), col senso di specifica funzione di autogoverno e di autoamministrazione. Così V. BRONDI, *Autarchia*, in ID., *Scritti minori*, Regia Università, Torino, 1934, 164.

²⁵ L'autonomia finanziaria è stata tradizionalmente costruita come un «diretto riflesso» della «spiccata autonomia» degli organi costituzionali, secondo la prospettiva della (pur controversa) sentenza di C. cost., 10 luglio 1981, n. 129, allorché si è escluso che spettasse alla Corte dei conti di sottoporre a giudizio contabile i tesoriери di Camera e Senato (e della Presidenza della Repubblica), ponendo a fondamento di tale esenzione un «regime fondamentalmente comune a tutti gli organi costituzionali [...], rinsaldato da una lunga tradizione» (pt. 4 *Cons. dir.*). Epperò, sembra a chi scrive che la questione attenga più propriamente (anche in questo caso) all'individuazione degli effettivi contenuti dell'autonomia; determinare cioè quale sia, secondo il dettato costituzionale, la prerogativa effettivamente riservata agli organi in parola (profilo questo su cui cfr. *infra*, nel prosieguo del paragrafo). Come osservato da L. CASTELLI, *Il bilancio delle Camere*, in questa *Rivista*, n. 2, 2018, 14 (rispetto alle Camere, ma la notazione sembra perfettamente replicabile per la Corte costituzionale), è necessario che gli organi costituzionali «dimostrino di saper fare buon uso della sfera di autonomia che la Costituzione assicura loro, utilizzandola in maniera responsabile, come prerogativa necessaria alla piena espansione del principio democratico e non come scudo a difesa di privilegi personali»; ed è proprio in questo «che in definitiva si gioca, ai giorni nostri, il rinnovato fondamento giustificativo dell'autonomia (non solo) contabile».

Su C. cost., n. 129/1981, cfr. almeno, in dottrina: G. LOMBARDI, *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, in *Giur. cost.*, I, 1981, 1281 ss.; nonché N. OCCHIOCUPO, *Gli organi costituzionali «legibus soluti»?*, in ID., *Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto «genetico» dinamico e indissolubile*, Giuffrè, Milano, 2010, 231 ss. Più in generale, sull'autonomia contabile e finanziaria degli organi costituzionali: S. BUSCEMA, *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Cedam, Padova, 1958; M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Giuffrè, Milano, 1987, 37 ss.; L.

Se però si riflette su quale sia la potestà di autoregolazione che la Costituzione *riserva* agli organi costituzionali²⁶, viene in rilievo la (sola) competenza ad approvare le norme che disciplinano la dialettica fra i soggetti che compongono l'organo e il modo in cui esso organizza le funzioni primarie che a quest'ultimo sono attribuite in Costituzione²⁷ (ossia esclusivamente la prima tipologia di regolamenti sopra richiamata).

A conferma depone quanto statuito con riferimento alle Camere dalla Corte costituzionale con sentenza n. 237 del 2022²⁸, secondo cui la riserva di regolamento assume «carattere indefettibile soltanto in materia di procedimento legislativo»²⁹, e pure in dottrina è pacifico che l'autonomia riconosciuta *ex art.* 64 Cost. serve a garantire «le modalità attraverso le quali si snoda il confronto-scontro tra maggioranza e opposizione»³⁰. Il che rappresenta, per l'appunto, il meccanismo alla base del processo di adozione delle leggi, di elaborazione di un indirizzo politico autonomo e di mediazione tra gli interessi sostenuti dalle forze politiche di maggioranza e quelli sostenuti dalle forze d'opposizione, in cui si sostanzia il ruolo costituzionale del Parlamento³¹. Ancora, per la Presidenza della Repubblica si è soliti affermare che le forme di autonomia regolamentare interna del Segretariato generale rispondono alla «necessità che il Pre-

FIORENTINI, *L'autonomia contabile e finanziaria degli organi costituzionali*, in C. D'ORTA, F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Laterza, Roma-Bari, 1997, 331 ss.

²⁶ Cioè la potestà che risulta effettivamente *esplicativa del principio di autonomia* di tali organi, quale principio riconosciuto (esplicitamente o anche implicitamente) dalla Carta fondamentale.

²⁷ In tema G. BARCELLONA, *I "paradisi normativi" e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei "terzi"*, in *Forum Quad. cost.*, 31 marzo 2018, 8.

²⁸ Su cui: F.G. CUTTAIA, *Chiariti ulteriormente gli ambiti dell'autodichia parlamentare (osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2022)*, in *Consulta online*, n. 1, 2023, 137 ss.; A. LO CALZO, *Regolamenti parlamentari "minori" e sindacato di legittimità costituzionale: una decisione di inammissibilità annunciata. Osservazioni a margine di Corte cost.*, 28 novembre 2022, n. 237, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2023, 233 ss.; N. LUPO, *Una sentenza che fa chiarezza sulle fonti del diritto in tema di vitalizi-pensioni dei parlamentari e che richiama gli organi di autodichia del Senato alle loro responsabilità*, in *Nomos*, n. 1, 2023, 1 ss.; E. GIANFRANCESCO, *"Vorrei e non vorrei". La Corte costituzionale e l'autodichia sui vitalizi dei parlamentari*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2022, 2696 ss.; L. DIOTALLEVI, *La disciplina dei vitalizi degli ex parlamentari e le oscillazioni della Corte costituzionale in materia di autonomia normativa delle Camere*, *ivi*, 2705 ss.

²⁹ C. cost., 28 novembre 2022, n. 237, pt. 5.2.3 *Cons. dir.* Il giudice delle leggi riconosce perciò inequivocabilmente che la riserva di regolamento copre soltanto la disciplina delle funzioni primarie.

³⁰ P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012, 170.

³¹ Osserva F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2014, 2099 che «il comma 1 dell'art. 64 Cost. prevede semplicemente che ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti» e che i commi successivi del medesimo articolo riguardano le sedute, le deliberazioni, la partecipazione dei membri del Governo alle sedute, ossia aspetti del funzionamento di ciascuna Camera. In questi termini, come conclude l'A., «[i]n una visione sistematica il primo comma non può avere un oggetto diverso e più ampio: il regolamento deve riguardare il funzionamento delle Camere e, in particolare, il procedimento legislativo».

sidente della Repubblica eserciti le sue funzioni [costituzionali] in piena autonomia rispetto agli altri poteri dello Stato»³². Infine, per la Corte costituzionale – qui di interesse – si ritiene che a essa competa in via riservata, in sede di autonormazione, «la disciplina delle proprie funzioni»³³, esplicative del ruolo costituzionale dell'organo.

Al contrario, tutto ciò che non concerne l'autoregolamentazione delle funzioni primarie³⁴ rimarrebbe fuori dalla sfera “riservata” dei regolamenti degli organi costituzionali e – pur potendo comunque essere disciplinato da tali fonti – non godrebbe della protezione dell'insindacabilità che a esse si attribuisce, come garanzia preordinata ad assicurare lo svolgimento del ruolo istituzionale degli organi in parola.

A conclusione del ragionamento, dovrebbero perciò tenersi distinte *le regole riguardanti l'adempimento delle funzioni costituzionali dell'organo, radicate nel concetto stesso di autonomia*, da quelle regole che, invece, non concernono un siffatto ambito e coinvolgono posizioni giuridiche di soggetti “terzi”. Con la precisazione che, *se il parametro da prendere a riferimento è lo svolgimento delle funzioni primarie, tra questi ultimi soggetti andrebbero ricompresi anche i*

³² P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, cit., 235. Le «funzioni» menzionate sono quelle esplicative del ruolo del Presidente della Repubblica quale organo di equilibrio istituzionale e di garanzia dell'attuazione e del pieno rispetto delle disposizioni costituzionali, rappresentativo dell'unità dello Stato ex art. 87 Cost.

³³ A. SPADARO, *Sulla razionalizzazione del potere di autonormazione*, cit., 74. Tralasciamo qui le questioni circa la copertura costituzionale della l. n. 87 del 1953, la quale – all'art. 14, c. 1, e all'art. 22, ultimo comma – fonda la potestà regolamentare della Corte costituzionale. Ai sensi di tale legge, l'esercizio delle funzioni della Corte è disciplinato con un suo «regolamento» (art. 14, c. 1), mentre il procedimento presso di essa (salvo quello d'accusa) è regolato dalle norme che si applicano per la procedura innanzi al Consiglio di Stato, cui «possono» aggiungersi (ai sensi dell'art. 22, l. n. 87/1953) delle «norme integrative» che, comunque, dovrebbero anch'esse essere disposte dalla Corte nel proprio regolamento (ancorché la Corte costituzionale abbia poi, nella pratica, adottato norme integrative “esterne” al regolamento generale).

³⁴ Si tratta dei casi in cui «[n]on sono in gioco i processi di indirizzo politico, non si tocca l'equilibrio fra i poteri dello Stato; si tratta di regolare questioni che in gran parte sono comuni ad altre pubbliche amministrazioni: il rapporto tra gli uffici, il regime di impiego dei dipendenti, la materia disciplinare, i rimedi avverso atti amministrativi dei quali si contesta la legittimità, etc.» (M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Cedam, Padova, 1999, 282).

*dipendenti*³⁵, che «non sono componenti dell'organo e che nel suo funzionamento sono coinvolti solo con l'esteriorità propria del mezzo»³⁶. E, se l'affermazione può eventualmente dover essere calibrata alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza europea tesa a verificare caso per caso il nesso di strumentalità del singolo dipendente rispetto alla funzione costituzionale dell'organo³⁷, non può comunque sussistere alcun dubbio circa l'esteriorità (estraneità) all'esercizio della funzione del personale dipendente in pensione³⁸.

³⁵ Potendosi ritenere che l'attività degli organi costituzionali inerente ai rapporti di lavoro con i rispettivi dipendenti, «concernendo propriamente una funzione amministrativa esercitata sulla base di un potere organizzatorio comune a tutti gli organi amministrativi, non impinga in alcun modo nella sfera di quei poteri specificamente attribuiti a ciascun organo costituzionale in relazione alle funzioni istituzionali peculiariamente affidategli dalla Costituzione»: G. GARRONE, *Commento all'art. 26 del T.U.C.S.*, in A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 2001, 307.

³⁶ G. BARCELLONA, I "paradisi normativi" e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei "terzi", cit., 8.

³⁷ Ci si riferisce all'applicazione pratica del test individuato dalla Corte EDU, Grande Camera, nella pronuncia *Vilho Eskelinen e altri c. Finlandia* del 2007, ove la Corte – in relazione al ricorso proposto da funzionari pubblici – ha stabilito la sussistenza di una presunzione di applicabilità dell'art. 6 CEDU sul diritto di accesso al giudice, salvo che lo Stato dimostri che nel proprio diritto interno l'esclusione all'accesso di un certo funzionario sia giustificata *in relazione all'attività da questi in concreto svolta* (nel caso di specie, la Corte di Strasburgo ha distinto la situazione dei giudici e quella del personale militare e di altri funzionari pubblici di alto livello subordinati alla gerarchia del potere esecutivo, rispetto a quella di tutti gli altri dipendenti pubblici). Tale distinzione è stata ulteriormente esplicitata nel caso *Paják e altri c. Polonia*, 2023, in cui la medesima Corte ha osservato (§ 138) che lo speciale vincolo di fiducia e lealtà che esiste tra lo Stato e alcune categorie di funzionari pubblici (come, per esempio, gli ufficiali militari) può giustificare limitazioni all'accesso ai tribunali per alcune controversie relative al servizio. In termini generali, secondo la giurisprudenza di Strasburgo, l'esclusione deve essere giustificata da "motivi oggettivi nell'interesse dello Stato": *Vilho Eskelinen*, § 62, con i chiarimenti stabiliti in Grande Camera, *Grzęda c. Polonia*, 2022, §§ 261 e 299-300. Nel medesimo senso, possono richiamarsi anche Corte EDU, Grande Camera, *Baka c. Ungheria*, 2016, § 103 e *Regner c. Repubblica ceca*, 2017, § 107.

³⁸ Sempre sulla base di quanto stabilito nella pronuncia *Vilho Eskelinen* (*supra*, nt. precedente), non è sufficiente, per giustificare limitazioni al diritto di accesso a un tribunale di cui all'art. 6 CEDU, che lo Stato dimostri che il pubblico ufficiale in questione partecipi all'esercizio del potere pubblico o che esista uno speciale vincolo di fiducia e lealtà tra il pubblico ufficiale e lo Stato, in quanto datore di lavoro; lo Stato deve altresì dimostrare che l'oggetto della controversia è *collegato funzionalmente* all'esercizio del potere statale (*Vilho Eskelinen*, § 62). Pertanto, in linea di principio non può esservi alcuna giustificazione per l'esclusione dalle garanzie dell'art. 6 CEDU delle controversie di lavoro ordinarie, come quelle relative a stipendi, indennità o diritti simili, sulla base della natura speciale del rapporto tra il particolare funzionario pubblico e lo Stato in questione (cfr. *Zalli c. Albania*, 2011; *Ohneberg c. Austria*, 2012), a maggior ragione quando si tratti di soggetti in pensione, la cui attività non può in alcun modo ritenersi collegata funzionalmente all'esercizio del potere dell'organo. Interessante notare che questo profilo – la non sufficienza, cioè, della qualifica di dipendente, per giustificare limitazioni al diritto di accesso al giudice – era stato espressamente riportato negli atti della difesa della parte privata (dipendente del Senato) interveniente in giudizio, nell'ambito del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato su cui si è pronunciata C. cost., n. 262/2017, facendosi ivi menzione proprio della giurisprudenza *Vilho Eskelinen*, «in relazione al diritto al giudice, laddove avrebbe affermato la necessità che lo Stato dimostri che l'oggetto della controversia sia connesso

Occorrerebbe in sostanza superare l'(apparente) unitarietà che la forma dell'atto conferisce alle varie norme che compongono i regolamenti degli organi costituzionali. Più esattamente, le norme in questione andrebbero differenziate a seconda che sia individuabile, o meno, un *nesso con l'esercizio delle funzioni costituzionali primarie*. Solo alle regole caratterizzate da un simile nesso andrebbero riferite le garanzie radicate nell'autonomia della funzione, garanzie dalle quali escludere quelle ulteriori norme che, pur presentando la medesima forma giuridica (di regolamento interno), non manifestino tale nesso. In questo modo, non sarebbe più sostenibile la tesi tradizionale, che riconduce alla sfera dell'autonomia costituzionale riservata anche la regolamentazione dei rapporti di impiego (e del personale in quiescenza), ascrivendola acriticamente nel plesso indifferenziato degli *interna corporis acta*.

Seguendo una simile logica, la disciplina del trattamento pensionistico dei dipendenti degli organi costituzionali, comprensivo della relativa perequazione, non rientrerebbe nella sfera insindacabile dell'autonomia riservata a tali organi.

4. Conseguenze: la «violazione dei limiti all'autonomia normativa della Corte»

Prende così consistenza il motivo di appello concernente la «violazione dei limiti all'autonomia normativa della Corte» e l'«assenza di una ragionevole giustificazione della differenziazione del trattamento di perequazione»³⁹: la differenziazione di trattamento sarebbe priva di giustificazione proprio perché *non funzionale ad assicurare lo svolgimento delle funzioni primarie della Corte*.

La necessaria applicazione della normativa dei dipendenti dello Stato anche ai dipendenti della Corte costituzionale deriverebbe peraltro dalla *ratio* stessa della perequazione, volta a «fronteggiare la svalutazione che le prestazioni previdenziali subiscono per il loro carattere continuativo»⁴⁰; svalutazione che si pone indifferentemente per *tutti* i dipendenti dello Stato.

all'esercizio dell'autorità statale, non essendo sufficiente una semplice allegazione in merito alla partecipazione dei dipendenti all'esercizio della pubblica amministrazione». Richiamo, questo, che non ha tuttavia trovato ulteriore svolgimento nella sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2017, che – pur dando menzione, al pt. 7.3 del “*Ritenuto in fatto*” del riferimento fatto dall'interveniente alla giurisprudenza CEDU – non ha affrontato il tema nella parte “*in diritto*”, senza prendere quindi posizione sulla considerazione per cui «nulla in linea di principio giustifica di sottrarre alle garanzie di cui all'articolo 6 § 1 [CEDU] i conflitti ordinari del lavoro» (*Vilho Eskelinen*, § 62).

³⁹ Cfr. pt. 2.3 *Cons. dir.* della decisione di autodichia in commento.

⁴⁰ Secondo l'intendimento dell'art. 10 della l. 21 luglio 1965, n. 903, recante “*Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale*”, di disciplina dell'istituto della perequazione. Rinvia una siffatta *ratio* della perequazione, testualmente, C. cost., 30 aprile 2015, n. 70, pt. 5 *Cons. dir.* (su cui si vedano almeno i commenti di: A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2015, 531 ss.; P. SANDULLI, *Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni*, *ivi*, 559 ss.; M. ESPOSITO, *Le*

Ma vi è di più. Ragionando sui contenuti dell'*autonomia finanziaria* della Corte, non solo si scopre che la disciplina del trattamento pensionistico, comprensivo della perequazione, non rientra nella sfera insindacabile dell'autonomia riservata, ma oltretutto ci si accorge che i costi inerenti alla gestione pensionistica e previdenziale costituiscono spese obbligatorie, riconducibili ai costi rigidi e non a quelli di gestione corrente. Ulteriore ragione per escludere che si possa propriamente parlare, in proposito, di "*autonomia*", salvo voler trasformare delle "spese obbligatorie" dal costo fisso – vincolate – in "spesa corrente", comprimibile dalla Corte secondo un margine (inesistente) di discrezionalità. Senza, beninteso, che questa 'trasformazione' delle spese obbligatorie in spese a entità variabile sia in alcun modo giustificata da ragioni (insindacabili) di tutela dell'autonomia dell'organo (ragioni che attengono esclusivamente, come emerso⁴¹, all'esercizio delle funzioni primarie).

'Disinnescato' il meccanismo di insindacabilità derivante dalla riconduzione alla sfera dell'autonomia dell'organo, appare evidente che la scelta finanziaria debba essere giustificata. Del tutto logicamente, allora, nell'appello si rivendica la necessità della motivazione in ordine al *quantum* dello stanziamento e alla determinazione della base e delle percentuali di rivalutazione⁴².

Sul punto, la stessa giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni ribadito che le scelte in materia pensionistica debbono essere informate al «principio cardine» della ragionevolezza, richiedendo che i risparmi di spesa siano «accuratamente motivati»⁴³.

inadempienze del legislatore prima e dopo la sentenza della Corte costituzionale sul c.d. blocco delle pensioni, ivi, 568 ss.). Da ultimo, ha ravvisato nella perequazione «uno strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici a fronte delle spinte inflazionistiche, nel rispetto dei principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione» C. cost., 13 novembre 2025, n. 167, pt. 7 *Cons. dir.*

⁴¹ Cfr. *supra*, § 3.

⁴² Cfr. quanto riportato, a proposito delle ragioni dell'appello, al pt. 3.2 *Cons. dir.* della decisione di autodichia in commento. Più nel dettaglio, ci si riferisce alla motivazione della decisione – assunta dalla Corte costituzionale in sede di assestamento del proprio bilancio – di allocare per la rivalutazione delle pensioni per gli anni 2021 e 2022 solo l'importo di seicentomila euro.

⁴³ C. cost., 1 dicembre 2017, n. 250; in senso analogo anche Corte EDU, *Cichopek e altri c. Polonia*, del 2013, e *Aielli e altri c. Italia* del 2018. Su questi temi G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *Mezzi adeguati alle esigenze di vita. Un concetto ineffabile?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023 e, *ivi*, in particolare G. LUDOVICO, *Il principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, 45 ss. Per una ricostruzione dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul "principio cardine" della ragionevolezza (e sugli oneri di motivazione a proposito dei risparmi di spesa): M. CINELLI, *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1999, 89 ss.; M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, Bari, 2013; R. PESSI, *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2016, 513 ss.; ID., *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2016, 595 ss.; M. PERSIANI, *Sulla garanzia costituzionale dei mezzi adeguati alle esigenze di vita*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2017, 281 ss.; E. ALES, *Il «diritto» dei lavoratori ai mezzi adeguati nella doppia «discrezionalità» del legislatore e della Corte*

5. La posizione del Collegio: tra criticità e passi avanti

Il Collegio giudicante d'appello, nondimeno, rigetta l'interpretazione degli appellanti quanto al rapporto tra la disposizione di cui all'art. 67 e quella *ex art.* 69, definendo "chiara" (senza tuttavia argomentare il perché di una simile "chiarezza") la «riserva a favore del [...] potere di autonormazione»⁴⁴. Per il Collegio, l'espressione "salvo che", contenuta nella formulazione dell'art. 67, varrebbe univocamente a indicare che «la regolazione complessiva della materia è rimessa ad una disciplina composita, risultante dal complesso della disciplina legislativa valida per i dipendenti dello Stato e delle disposizioni dello stesso Titolo Terzo e, in particolare, dell'art. 69»⁴⁵. Epperò, ciò non sembra di per sé sufficiente a spiegare la *riserva alla disciplina interna*, in deroga a quella comune, in mancanza di una ragione di tutela dell'autonomia dell'organo, che sola potrebbe giustificare quella riserva.

Oltretutto, nell'attività del decidere, l'autorevolezza e l'attendibilità della decisione sono inficiate quando – come nel caso in esame – l'organo decidente non argomenta, o argomenta in modo solo apparente⁴⁶.

costituzionale: due terzi di razionalità e un terzo di ragionevolezza?, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, 521 ss.; R. VIANELLO, *L'adeguatezza come unità di misura etico-sociale ed economica della prestazione previdenziale*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, 661 ss.

⁴⁴ Pt. 5 *Cons. dir.*

⁴⁵ Pt. 5 *Cons. dir.*

⁴⁶ Del resto, è per la via dell'argomentazione razionale che «il giudice si libera dal sospetto di esercizio arbitrario del potere (e di parzialità) e, con la giustificazione della decisione, legittima il proprio operato»: U. SCARPELLI, *Gli orizzonti della giustificazione*, in *Rivista di filosofia*, 1985, 10. Sulla rilevanza della motivazione giudiziaria M. CECCHI, *La motivazione rafforzata del provvedimento. Un nuovo modello logico-argomentativo di stili curiae*, Cedam, Padova, 2021, per il quale «la discrezionalità decisionale – intrinseca al momento applicativo della previsione legale – è tanto più legittima quanto più è razionalmente fondata». In questo senso, «i giudici trovano nell'esercizio della giurisdizione un duplice *anchorage* nella Costituzione: la "legge" (art. 101, co. 2) e la "ragione" (art. 111, co. 6)»: G. CANZIO, *Dire il diritto nel XXI secolo: motivazione, linguaggio, stile*, in *www.discrimen.it*, 6 aprile 2020, 2, nel senso che «il giudice ha il dovere di spiegare le ragioni della decisione». Sul doveroso rispetto dell'obbligo costituzionale di motivazione, declinato nel senso di un'argomentazione compiuta, non semplicemente apparente, tra gli altri, D. BIFULCO, *Il giudice è soggetto soltanto al "diritto". Contributo allo studio dell'articolo 101, comma 2 della Costituzione italiana*, Jovene, Napoli, 2008. Osserva G. SORRENTI, *Il giudice soggetto alla legge... in assenza di legge: lacune e meccanismi integrativi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2018, 117, al riguardo, che «è innegabile l'utilità che, ai fini della [...] prevedibilità dei singoli provvedimenti giudiziari, può assumere il potenziamento dei controlli, sotto l'aspetto tanto della congruità quanto della giustezza, sulla loro motivazione». A proposito dell'utilità di simili controlli sull'argomentazione in cui si esplica la motivazione giudiziaria si registra un ampio consenso in dottrina. Tra gli altri, si vedano: S. SENESE, *Democrazia, sovranità popolare e giurisdizione*, in *Quest. Giust.*, n. 2, 1987, 446 ss.; M. BALLISTRERI, *Giudici e legislatori. Intervento al dibattito*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2016, 514; P. CIARLO, *ivi*, 539; A. TRAVI, *ivi*, 504; G. CANZIO, *Nomofilachia e diritto giurisprudenziale*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2017, 25.

Sotto questo punto di vista, pertanto, non persuade la conclusione cui giunge il foro domestico di secondo grado, secondo cui la norma regolamentare imporrebbe solamente l'*an* dell'adeguamento perequativo, riservando ogni altro aspetto alla delibera della Corte adottata *ex art.* 69, sì legittimata a dettare una disciplina radicalmente differenziata per i propri dipendenti. Rimane inesplicito il *perché* di un simile trattamento differenziato, che – come ogni eccezione – imporrebbe almeno l'esibizione di una *ratio* chiara e robusta, la quale, se agganciata a ragioni di autonomia dell'organo, dovrebbe potersi ricondurre all'esercizio di funzioni primarie dello stesso.

Quanto al profilo della parità di trattamento, portando avanti le (problematiche, ancor più perché non motivate) considerazioni svolte sul rapporto tra gli artt. 67 e 69, il Collegio ritiene differenziata la posizione dei dipendenti della Corte costituzionale (e ciò sebbene, come visto, tale differenziazione non affondi le proprie ragioni nell'esigenza di garantire l'autonomia dell'organo) –, limitandosi ad affermare, tautologicamente, che «il trattamento di quiescenza dei dipendenti della Corte si differenzia sul piano sia giuridico che economico da quello dei dipendenti dello Stato»⁴⁷.

Sulla rispondenza della delibera impugnata ai principi di cui agli artt. 36, primo comma, Cost. (proporzionalità della retribuzione) e 38, secondo comma, Cost. (adeguatezza del trattamento pensionistico alle esigenze di vita), poi, è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020, in materia di rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, quale più recente ap-prodo al problema della razionalità dei sistemi di perequazione delle pensioni⁴⁸.

⁴⁷ Pt. 6 *Cons. dir.*

⁴⁸ Su C. cost., 9 novembre 2020, n. 234 per tutti, in dottrina: F. ANGELINI, G. GRASSO, “*Raffreddamento della dinamica perequativa e tempo (in) finito della solidarietà nei trattamenti pensionistici (a margine della sentenza n. 234/2020 della Corte costituzionale)*”, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2021, 145 ss. Merita evidenziare, per dare conto degli ultimi aggiornamenti della giurisprudenza costituzionale in materia, che la pronuncia n. 234 del 2020 è stata richiamata pure da C. cost., 14 febbraio 2025, n. 19, la quale ha ritenuto costituzionalmente legittime le disposizioni della legge di bilancio per il 2023, nella parte in cui incidono sui meccanismi di adeguamento delle pensioni al costo della vita. Più di recente, sempre sulla legittimità delle previsioni della legge di bilancio per il 2023 (con riferimento all'operatività del meccanismo di “raffreddamento” della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici), si veda anche C. cost., 13 novembre 2025, n. 167, con cui la Corte – nel ribadire principi già espressi nelle proprie precedenti pronunce (e in particolare richiamando la sentenza n. 19 del 2025) – ha affermato che «non sussiste un imperativo costituzionale che imponga l'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, purché la scelta contraria superi uno scrutinio di “non irragionevolezza”, da compiere alla luce del quadro economico-finanziario di cui il legislatore deve puntualmente dare conto» (pt. 7 *Cons. dir.*).

In tale sede, era stato affermato che la perequazione automatica è strumento di natura tecnica che garantisce l'adeguamento delle pensioni nel rispetto dei principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione e si era precisato che la garanzia della perequazione non annulla la discrezionalità del legislatore nel determinare il *quantum* di tutela in relazione alle risorse effettivamente disponibili, non esistendo un imperativo costituzionale che imponga l'adeguamento di tutti i trattamenti pensionistici, purché – qui la chiave – la scelta contraria superi uno scrutinio di «non irragionevolezza»⁴⁹.

Ebbene, a parere del Collegio, l'intervento perequativo adottato dalla Corte costituzionale con la delibera impugnata del 21 dicembre 2023 sarebbe stato in linea con quanto richiesto dalla giurisprudenza costituzionale, non producendo l'effetto di paralizzare, o sospendere a tempo indeterminato, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici e risolvendosi piuttosto «in un mero “raffreddamento” della dinamica perequativa dei ricorrenti, rispetto alla categoria di dipendenti pubblici presa a paragone»⁵⁰. Ciò basterebbe, nell'argomentazione del foro domestico d'appello, per giudicare la delibera conforme ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza (rimanendo comunque dubbia, a parere di chi scrive, la ragionevolezza della delibera *in sé*, in quanto non necessaria ai fini della garanzia dell'autonomia dell'organo).

È sulla base di queste considerazioni che il Collegio conferma la delibera impugnata, per la parte in cui la Corte, per l'anno 2021, aveva adottato un indice perequativo diverso da quello fissato per i dipendenti civili dello Stato (ossia, con decorrenza dal 1° gennaio 2022, la percentuale di rivalutazione dell'1%, invece dell'1,9%).

Differentemente – e qui pare di scorgere un profilo da valorizzare – nella parte della delibera per la quale l'intervento perequativo per il 2021 veniva concesso *una tantum* ed escluso dalla base di calcolo dei futuri adeguamenti perequativi, il Collegio rinviene un'*alterazione* del carattere perequativo. Ciò in quanto – si legge nella decisione⁵¹ – il criterio dell'*una tantum* impedisce che il beneficio assegnato per il 2021 si trasmetta sull'anno successivo, con la conseguenza di *neutralizzare radicalmente* il carattere perequativo della (già ridotta) percentuale dell'1% prevista per l'anno 2021.

⁴⁹ C. cost., n. 234/2020, pt. 15.2.2 *Cons. dir.*, ove è richiamata, a proposito del «canone di non irragionevolezza», C. cost., n. 250/2017, pt. 6.5.2 *Cons. dir.*

⁵⁰ Pt. 9 *Cons. dir.*

⁵¹ Pt. 10 *Cons. dir.*

In altre parole, secondo il Collegio d'appello, l'attribuzione patrimoniale, per essere congruente con l'istituto della perequazione (finalizzato ad adeguare il trattamento pensionistico all'aumento del costo della vita), non può essere concessa *una tantum*, ma deve entrare a far parte del patrimonio pensionistico di ciascun pensionato permanendovi per il futuro, in modo da formare il montante della successiva progressione della dinamica perequativa.

Se è così, l'amministrazione della Corte costituzionale, ricavando la perequazione per l'anno 2023 dalla base pensionabile al 31 dicembre 2021, avrebbe finito per utilizzare la prerogativa di autonormazione *per dettare una vera e propria decurtazione del patrimonio pensionistico dei dipendenti in quiescenza, in contrasto con l'essenza dell'istituto e i principi costituzionali in materia*. Su questo punto, pertanto, l'appello è ritenuto fondato e parzialmente accolto⁵².

Ebbene, di questa parte della decisione si può apprezzare una certa 'apertura' dell'organismo di autodichia, nel senso della riconduzione dello spazio organizzativo interno dell'organo costituzionale nell'ordinamento generale, *mediante l'affermazione del necessario rispetto dei principi dettati dalla Costituzione*⁵³. Al netto, cioè, delle criticità sopra ripercorse, la decisione in commento compie un passo significativo nel senso della 'compressione' (o persino negazione) dell'affermazione totalizzante dell'autonomia quando la disciplina (autonoma) interna entri in contraddizione con i principi fondamentali dell'ordinamento generale⁵⁴.

⁵² Nella prospettiva del parziale accoglimento un elemento da segnalare è la condanna alla compensazione delle spese di giudizio, condanna che peraltro è stata accompagnata dall'impegno, internamente assunto dall'amministrazione della Corte, di sostenere integralmente tali spese (elemento, questo, dal valore più che simbolico: del resto, come osservato da G. AZZARITI nel convegno "Lo stato dello Stato", Perugia, 21 novembre 2025, la simbologia vale come fatto sostanziale).

⁵³ In linea con quanto affermato da C. cost., n. 120/2014. Con tale pronuncia, come noto, il giudice delle leggi ha negato la natura di "norme interne" ai regolamenti interni del Parlamento (ma il discorso può essere esteso alle fonti di autocrinia degli altri organi costituzionali), riconoscendoli quali fonti dell'ordinamento generale, «produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali» (pt. 4.2 *Cons. dir.*). Fra i molti commenti, v.: F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2014, 2091 ss.; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, *ivi*, 2103 ss.; P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisi e nuovi orizzonti*, *ivi*, 2110 ss.; G. MALINCONICO, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *Federalismi*, n. 2, 2014, 1 ss.; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere? (Nota a Corte cost., 5 maggio 2014, n. 120)*, *ivi*, n. 10, 2014, 1 ss.; R. IBRIDO, "In direzione ostinata e contraria". *La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, 1 ss.; E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 1, 2015, 1 ss.

⁵⁴ Su questi profili, la riflessione dovrebbe essere portata avanti, affinché gli organi costituzionali, pur con le proprie specificità di disciplina, non siano più «compartimenti stagni», quanto piuttosto

Un tema connesso, che si apre all'esito della decisione, è quello della sua esecuzione (per la parte in cui l'appello è stato parzialmente accolto). Difatti, sebbene l'atto decisorio del Collegio d'appello sia dotato di definitività e risulti vincolante per l'amministrazione interna, ove quest'ultima non dovesse collaborare, non si può ignorare che tra i soggetti costituzionali dotati di autodichia soltanto la Camera prevede espressamente⁵⁵ l'ottemperabilità delle decisioni di giustizia domestica⁵⁶, mentre per il Senato e la Presidenza della Repubblica l'ottemperanza è ritenuta praticabile per il rinvio alle norme esterne del c.p.a. contenuto nei relativi atti normativi interni sui ricorsi domestici⁵⁷. Diversamente, nel caso della Corte costituzionale il rinvio alla disciplina del c.p.a. (pur presente nel precedente regolamento del 1999)⁵⁸ non è stato riproposto nel nuovo Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del 2018⁵⁹. Perciò – a causa «della *regola dell'internismo* che caratterizza la vita amministrativa degli organi costituzionali»⁶⁰ – le decisioni adottate in autodichia alla Corte rischiano nei fatti di rimanere inesequite, ove sia precluso l'accesso al giudice (esterno).

6. Praticabile la via del ricorso in sede giurisdizionale?

A maggior ragione è allora da domandarsi se, all'esito della decisione adottata in sede di autodichia, sia immaginabile percorrere (anche) la strada della tutela giurisdizionale comune. Alla luce dei più recenti approdi della Corte costituzionale, sentenza n. 65 del 2024, la risposta sembrerebbe (poter essere) affermativa.

Della sentenza appena citata, il punto che merita considerazione è il 4.4 del “*Considerato in diritto*”, in cui la «corrispondenza tra autonomia e autodichia» è definita un «mero criterio di massima», «potendo gli organi costituzionali esercitare poteri di autonormazione, attraverso appositi regolamenti, anche in ambiti [...] rispetto ai quali non spetti loro alcun potere di autodichia». Ciò,

“vasi comunicanti”» con l'ordinamento generale, riprendendo l'espressione di L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali. Assetti, revisioni, evoluzioni*, Giappichelli, Torino, 2019, 180, che impiega l'immagine dei “vasi comunicanti” per descrivere «la logica accolta dalla nostra Costituzione».

⁵⁵ Art. 5, c. 9-*bis*, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, che fa riferimento, con formulazione non del tutto perspicua, ai «ricorsi avverso i provvedimenti che danno esecuzione a sentenze definitive».

⁵⁶ Più esattamente, si pronuncia in sede di ottemperanza l'organo di giustizia interno competente per il primo grado.

⁵⁷ Al Senato l'ottemperabilità delle decisioni di autodichia si desume dal rinvio alle «norme della giustizia amministrativa» ex art. 91 del Regolamento interno degli Uffici e del personale, ritenuto tuttora vigente benché non riprodotto nell'attuale Testo unico delle norme regolamentari riguardanti il personale. Per la Presidenza della Repubblica v. art. 17 del d.P.R. n. 34/N del 2008.

⁵⁸ Delibera del 16 dicembre 1999, art. 11, c. 4.

⁵⁹ Forse nell'ottica – qui di interesse, per le ragioni su cui si tornerà a breve (*infra*, § 6) – di un certo ripensamento rispetto alla visione “processuale” della giustizia domestica.

⁶⁰ U. FRAGOLA, *Gli impiegati degli organi costituzionali (Studio di aggiornamento sulle giurisdizioni domestiche)*, in *Il Consiglio di Stato*, n. 1, II, 1997, 124 ss.

in particolare, con riferimento a «esigenze di rilievo organizzativo» che richiedano regole «più adeguate alle peculiarità delle funzioni e del *modus operandi* del singolo organo costituzionale»; regole tra cui inscrivere le disposizioni di cui agli artt. 67 e (soprattutto) 69 R.S.P. (che reca una disciplina procedurale adatta alle specificità dell'organo costituzionale). Regole, infine, la cui interpretazione e applicazione può essere affidata, secondo le stesse parole della Corte, (anche) al giudice comune⁶¹.

Entra dunque in crisi quella corrispondenza tra autonormazione e autodichia che era stata affermata dalla Corte nella sentenza n. 262 del 2017⁶², allorché si era ritenuto che l'autonomia dell'organo, espressa primariamente mediante l'esercizio di potestà di autoregolamentazione, implicasse sempre la riserva all'autodichia – con esclusione del ricorso al giudice esterno – dell'interpretazione e applicazione delle norme regolamentari autoprodotte.

All'opposto, si riconosce adesso che l'autonomia dell'organo è (per intero) assicurata mediante il potere di dettare norme di organizzazione e che l'esistenza di spazi di autonomia regolamentare non comporta un limite al diritto sancito dall'art. 24 Cost. di ricorrere alla funzione giurisdizionale comune.

Così, una volta rilevato che per assicurare – funzionalmente – l'autonomia della struttura organizzativa degli organi costituzionali è sufficiente la capacità dell'organo di autonormarsi, senza necessità di sistemi riservati di autodichia,

⁶¹ In quel caso si trattava di una vicenda in materia di appalti, per cui la Corte costituzionale attribuiva alla giurisdizione amministrativa la competenza a giudicare delle regole poste in autocrinia.

⁶² In cui l'ambito applicativo dell'autodichia era stato definito in base a un "taglio verticale" tra le relazioni organizzative interne – oggetto della potestà di autonormazione dell'organo (autocrinia) e, conseguentemente, di autodichia – e quelle esterne, escluse dalla potestà regolamentare e, parallelamente, dal regime di giustizia domestica. In questo senso, come notato da A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia: dal binomio autonomia normativa-autodichia alla Corte di cassazione come giudice dei limiti della giurisdizione domestica*, in questa *Rivista*, n. 1, 2020, 142, l'autodichia, nella sentenza n. 262 del 2017 era passata «dall'essere un problema "paragiurisdizionale" ad uno "paranormativo"». Per la principale dottrina a commento della pronuncia, v.: A. SANDULLI, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, in *Dir. cost.*, n. 3, 2018, 87 ss.; M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei loro dipendenti*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2017, 2838 ss.; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte cost. n. 262 del 2017)*, in *Forum Quad. cost.*, 21 dicembre 2017; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi*, n. 24, 2017, 2 ss.; L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2018, 204 ss.; G. BARCELLONA, *I "paradisi normativi" e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei "terzi"*, cit.; G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, in *Forum Quad. cost.*, 23 aprile 2018; R. IBRIDO, *«Il meglio deve ancora venire». La sentenza sull'autodichia e la «dissenting opinion» del giudice Amato*, in *Diritti Comparati*, 22 gennaio 2018; G. RIVOCCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia: tracce ricostruttive*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2018, 423 ss.

sembra difficile che la qualifica dei dipendenti come soggetti “non estranei” a quella stessa struttura organizzativa (qualifica peraltro criticabile e certamente problematica per i dipendenti in pensione)⁶³ possa (ancora) costituire un argomento sufficiente per precluderne ogni tutela davanti al giudice comune.

Ciò appare in linea con una certa possibilità ricostruttiva dei procedimenti di autodichia come ricorsi amministrativi interni, in quanto tali necessariamente coesistenti con la (possibilità di una) tutela dinanzi al giudice⁶⁴. Nello specifico – riscontrata la carenza, per gli organismi di autodichia, dei caratteri costitutivi della giurisdizione, essendo la giustizia *domestica*, strutturalmente, la negazione stessa di terzietà, imparzialità, indipendenza, anche sul piano dell'apparenza di tali requisiti⁶⁵ – si apre la via per praticarne una lettura come

⁶³ Alla luce della ricognizione condotta sul significato dell'autonomia (*supra*, § 3).

⁶⁴ La tematica dell'autodichia, a seconda della lettura che si voglia dare della natura e dell'attività svolta dai fori domestici, diviene così un tema cruciale nella prospettiva dell'*access to justice*. Difatti, per un verso, riconoscendo ai procedimenti di autodichia natura (oggettivamente) giurisdizionale, come fatto dalla Corte EDU nella sentenza 28 aprile 2009, *Savino e altri c. Italia*, diviene essenziale assicurare il rispetto delle garanzie del “giusto processo” ex art. 6 CEDU (per assicurare l'accesso a una *reale funzione di “giustizia”*, ossia il *diritto a un rimedio interno effettivo*); per altro verso, se si approccia la questione dalla prospettiva della natura dell'autodichia solo oggettivamente giurisdizionale, ma formalmente amministrativa (nella logica dei ricorsi amministrativi *giustiziali*), per assicurare l'*access to justice* (inteso come *diritto di accesso al giudice*) diviene imprescindibile superare l'esclusività dell'autodichia e ammettere la ricorribilità dinanzi al giudice comune quale unico (vero e proprio) giudice. Sul diritto a un rimedio interno effettivo e il diritto di accesso al giudice, quali posizioni soggettive riconosciute entrambe, con formule simili sebbene non esattamente coincidenti, dalla Costituzione italiana, dalla maggior parte delle costituzioni nazionali, nonché dalle Carte europee e internazionali dei diritti si rinvia a: B. RANDAZZO, *Access to Justice in a Multilevel Constitutional System, Protecting Human Rights*, Giappichelli, Torino, 2023; ID., *Accesso alla giustizia e diritti fondamentali nella dimensione costituzionale nazionale e sovranazionale*, in C. AMALFITANO, L. VIOLINI, D.U. GALLETTA (a cura di), *Law, Justice and Sustainable Development. L'accesso alla Giustizia nel quadro del Sd Goal 16*, Giappichelli, Torino, 2023; N. TROCKER, *From access to the courts to the right to an effective remedy: A European perspective of modern procedural challenges*, in *Il diritto processuale civile italiano e comparato*, n. 2, 2023, 489 ss.

⁶⁵ Violando il principio del “*nemo iudex in causa propria*”, tanto che, nel caso degli organismi di autodichia, inevitabilmente aleggia «l'ombra dell'immedesimazione organica»: S. GALDIERI, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in *Diritti Comparati*, 25 luglio 2019, 4. Evidenzia fondamentali «dubbi circa la terzietà di un giudice in causa propria, dal punto di vista della necessaria “equidistanza” da entrambe le parti in causa, e dal punto di vista dell'apparenza di imparzialità» B. RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 10, 2009, 1055. Proprio sul piano dell'assenza dei requisiti di terzietà, imparzialità, indipendenza – costitutivi della nozione stessa di “giudice”, in quanto «valori, costituzionalmente vincolanti, che attengono a tutte le giurisdizioni» (C. cost., 23 luglio 1987, n. 278, pt. 3 *Cons. dir.*) – si gioca allora un'ampia parte della riflessione circa la natura degli organismi di autodichia. Senza considerare il *limite invalicabile* alla ricostruzione dell'autodichia come giurisdizione, comunque rappresentato dall'art. 102, secondo comma, Cost., che, unitamente alla VI disposizione transitoria, pone il divieto di istituzione di giudici speciali.

Per una disamina del significato da attribuire ai principi di terzietà, imparzialità e indipendenza L. FERRARA, *Lezioni di giustizia amministrativa. Il giudice speciale, la giurisdizione, i principi del processo, la tutela cognitoria, cautelare ed esecutiva*, Giappichelli, Torino, 2025, 52 ss. Parla di «“razionali”

rimedi amministrativi (giustiziali) interni, rimessi alla *scelta del soggetto*, che non impediscano il sindacato del giudiziario, ma si *aggiungano* a esso⁶⁶.

In effetti, nella pronuncia di autodichia in commento colpisce come il foro domestico entri nel merito, palesandosi la commistione tra il ruolo da esso ricoperto e quello delle amministrazioni interne della Corte, competenti per l'adozione della delibera in materia (tanto da legittimare il Collegio d'appello a dettare esso stesso il criterio di calcolo); una commistione che risulta indicativa, per l'appunto, più di un ricorso amministrativo che non di una pronuncia giurisdizionale.

Una simile ricostruzione dell'autodichia quale ricorso amministrativo interno, coesistente con la tutela dinanzi al giudice comune (esterno)⁶⁷,

e «formali» correlazioni» fra i tre principi, visti come aspetti diversi della tutela della persona, quale fine costituzionale della giurisdizione, A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia "non amministrativa"* (Sonntagsgedanken), Giuffrè, Milano, 2005, 61. Sulla necessità di «un elevato grado di indipendenza» dei fori domestici, anche sul piano dell'«apparenza di indipendenza e imparzialità rispetto all'organo costituzionale», da ultimo, C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.4 *Cons. dir.*, ove si richiama la sentenza della Corte EDU, Sez. II, 21 febbraio 2023, *Catan c. Moldavia*, § 77 (e giurisprudenza ivi citata). Per alcune riflessioni sulle traiettorie del criterio dell'apparenza di imparzialità giudiziaria, dalla sua affermazione quale «criterio di natura essenzialmente giurisprudenziale, frutto dapprima dell'attività interpretativa realizzata dalle Corti nazionali e successivamente sviluppato a livello internazionale», sino alla sua implementazione nell'ordinamento italiano, M. FASAN, *Essere o apparire? L'imparzialità dei magistrati tra questioni irrisolte e nuove sfide nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE online*, n. 3, 2024, 1664-1674 (1665 per il virgolettato).

Sul divieto di istituzione di nuove giurisdizioni speciali *ex art. 102 Cost.*, per tutti, G. AZZARITI, *Giurisdizioni speciali e sezioni specializzate (art. 102 della Costituzione)* (1949), ora in *ID.*, *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1951, 236 ss. Per alcune suggestioni sulla possibilità di ravvisare in tale divieto persino uno di quei «principi "fondamentali" o "supremi"» che definiscono l'«identità della Costituzione» (secondo quanto recentemente affermato da C. cost., 24 luglio 2025, n. 125, nel solco della riflessione sui limiti materiali alla revisione costituzionale avviata dalla storica sentenza della medesima Corte 29 dicembre 1988, n. 1146), si veda, se si vuole, V. CAMPIGLI, *Sull'Alta Corte disciplinare: un nuovo giudice speciale in violazione dell'art. 102 Costituzione?*, in *Diario di diritto pubblico*, 12 dicembre 2025.

⁶⁶ Per una più approfondita analisi di questi profili, che ostano alla ricostruzione dell'autodichia in chiave giurisdizionale, nonché degli elementi a sostegno della ricostruzione dei fori domestici quali rimedi amministrativi interni, sia consentito rinviare a V. CAMPIGLI, *L'autodichia degli organi costituzionali. Dal privilegio dell'organo alla tutela amministrativa dell'individuo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, in part. 257 ss., anche per gli opportuni riferimenti bibliografici. Riconosce che la configurazione dell'autodichia quale ricorso amministrativo interno a carattere giustiziale, inquadrabile nelle forme di *Alternative Dispute Resolution* (ADR), possa effettivamente «rendere [...] compatibile l'istituto con il quadro costituzionale dei diritti imperniato sugli artt. 24 e 113 Cost.», di recente, E. GIANFRANCESCO, *La scivolosa autodichia nuovamente a giudizio*, cit., 688, a condizione naturalmente di considerare tale forma di soluzione del contenzioso non obbligatoria ma facoltativa rispetto alla tutela giurisdizionale comune.

⁶⁷ Come precisato da C. cost., 6 dicembre 2012, n. 272, la promozione di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie – tra cui inquadrare, almeno secondo una certa lettura dell'istituto, altresì i ricorsi amministrativi – trova come unico vincolo proprio quello di non privare il soggetto della possibilità di avvalersi della giurisdizione, pena il rischio di una lesione del diritto fondamentale all'azione sancito dall'art. 24 Cost.

la renderebbe compatibile con la Costituzione, facendo sì che essa non precluda al singolo dipendente dell'organo di adire il giudice comune, in un ordinamento, qual è il nostro, informato al "principio cardine" della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive vantate nei confronti di qualsivoglia autorità, ivi compresi gli organi costituzionali⁶⁸. Al contempo, la praticabilità del ricorso amministrativo interno (in una logica di cumulabilità con l'accesso al giudice) arricchirebbe il sistema delle *alternative di tutela* offerte alla persona⁶⁹, secondo le direttrici costituzionali⁷⁰.

⁶⁸ Richiama questo ordine di idee F.G. SCOCA, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2011, 653. Come rilevato – riflettendo sugli artt. 24 e 113 Cost. – da F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, in AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Cedam, Padova, 1975, 813 s. «[È], dunque, il cittadino che avanza in primo piano in queste norme, il cittadino con la sua posizione di sostanziale diritto soggettivo nei confronti della amministrazione e che perciò non solo ha diritto alla tutela giurisdizionale ma ha diritto di averla dove essa sia [...] più efficace e più piena. Il problema per il legislatore [...] è quello di eliminare tutto ciò che comunque restringa per il cittadino la difesa della propria sfera giuridica». Sul diritto al giudice e l'effettività della tutela giurisdizionale quali principi inviolabili, caratterizzanti lo Stato democratico di diritto e rientranti «sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo» la Corte costituzionale ha avuto modo di tornare in più occasioni, sin dagli anni Sessanta del secolo scorso. *Ex multis*, si vedano: C. cost., sentenze 27 dicembre 1965, n. 98; 2 febbraio 1982, n. 18; 19 marzo 1996, n. 82; 11 febbraio 1999, n. 26; 4 febbraio 2003, n. 29; ordinanza 14 dicembre 2004, n. 386; sentenze n. 120/2014 e 16 ottobre 2014, n. 236 (da cui è tratto il precedente virgolettato). In tema, B. RANDAZZO, *Imparzialità del giudice e fiducia nella magistratura nella prospettiva costituzionale europea*, in *Questione giustiziana*, 2024.

⁶⁹ Secondo F.P. LUISO, *La conciliazione nel quadro della tutela dei diritti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 4, 2004, 1201, la priorità della giurisdizione «costituisce un antico retaggio, che oggi mal si concilia con una realtà che si fonda essenzialmente sul principio di sussidiarietà».

⁷⁰ Verrebbe inoltre riportata a sistema la persistente esclusione della ricorribilità in Cassazione contro le decisioni di giustizia domestica, giacché l'esperimento dei rimedi amministrativi non impedirebbe al singolo di adire il giudice comune, avverso le pronunce del quale il ricorso in Cassazione ex art. 111, c. 7 Cost. è sempre ammesso. Questo, evidentemente, ove per "giudice comune" si intenda il giudice ordinario. Lo scenario sarebbe diverso qualora si prospettasse di agire di fronte al giudice amministrativo; ipotesi questa che, stante la tassatività delle ipotesi di giurisdizione esclusiva, richiederebbe comunque un previo intervento normativo in tal senso, che devolva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie inerenti ai rapporti di lavoro alle dipendenze degli organi costituzionali, così ascrivendoli ai «rapporti di impiego particolari» non privatizzati (il virgolettato è di A. PIOGGIA, *Le fasi della disciplina del lavoro pubblico: storia di una trasformazione e di una frattura che forse è possibile ricomporre*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2022, 340). Se ciò accadesse, la nomofilachia sarebbe del Consiglio di Stato e non della Cassazione, in considerazione del limite espresso dall'art. 111, c. 8, Cost. Il problema della 'microparcellizzazione' delle plurime nomofilachie dei vari fori domestici sarebbe comunque superato; si riproporrebbero, nondimeno, i rischi e le anomalie del sistema duale della giurisdizione ordinaria e amministrativa, «nel quale fa difetto l'esercizio unitario della funzione nomofilattica»: L. FERRARA, *L'assetto della giurisdizione secondo i principi fondamentali della Costituzione*, in E. BRUTI LIBERATI, M. CLARICH (a cura di), *Per un diritto amministrativo coerente con lo Stato costituzionale di diritto. L'opera scientifica di Aldo Travi*, ETS, Pisa, 2022, 138.

Diverrebbe cioè possibile rileggere l'istituto alla luce dell'ancoraggio costituzionale, da rinvenire nel principio personalista e nell'effettività della tutela dell'individuo, legittimando la giustizia domestica non più sulla base di ragioni di privilegio degli organi supremi, secondo una superata accezione della sovranità e della separazione dei poteri, ma piuttosto nell'ottica della migliore protezione del soggetto, in fase di applicazione pratica dei principi costituzionali (ed europei)⁷¹ sull'accesso al giudice e delle regole di autonomia degli organi costituzionali⁷².

7. Per evitare che la prerogativa si trasformi in privilegio

L'intera vicenda si ri(con)duce, in definitiva, all'individuazione del *reale significato dell'autonomia* degli organi costituzionali. Possono allora svolgersi le seguenti considerazioni conclusive, che rappresentano due declinazioni (complementari) del tema delle *prerogative degli organi costituzionali alla prova della giustizia domestica*.

In primo luogo – sul piano della *consistenza delle prerogative quando sottoposte al vaglio dei fori domestici* – dall'analisi della decisione annotata emerge che il diritto costituzionale e i principi sanciti in materia di trattamento pensionistico dal giudice delle leggi debbono valere anche all'interno dell'organo costituzionale, rappresentando anzi *un limite all'autonomia dell'organo stesso*.

⁷¹ Cfr. Corte EDU, Sez. II, 21 febbraio 2023, *Catan c. Moldavia*, § 77 (con la giurisprudenza in tal sede richiamata), nonché – con specifico riferimento agli organi di autodichia della Presidenza della Repubblica – Corte EDU, Sez. I, 23 settembre 2021, *Varano c. Italia*, § 43. Cfr. anche: Corte EDU, 21 febbraio 1975, *Golder c. United Kingdom*, §§ 35-36; Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, §§ 32 ss.; Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 20 aprile 2021, *Repubblica c. Il-Prim Ministru*, causa C-896/19 §§ 50 e ss.; Corte EDU, Grande Camera, 15 marzo 2022, *Grzda c. Polonia*, § 301; Corte EDU, Grande Camera, 1 dicembre 2020, *Gudmundur Andri Astráðsson c. Islanda*, § 239. Per alcune considerazioni in dottrina sul diritto alla tutela giurisdizionale effettiva nella giurisprudenza sovranazionale si vedano, *ex multis*: M. JAEGER, *Accesso e tutela giurisdizionale effettiva dinanzi al giudice europeo*, in *Il Processo*, n. 1, 2022, 31 ss.; N. LAZZERINI, *La determinazione dello standard di tutela giurisdizionale effettiva tra diritto interno e sovranazionale: l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali come "grimaldello" e come "ponte"*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2022, 28 ss.; R. BUSTOS GIBERT, *Judicial Independence in European Constitutional Law*, in *European Constitutional Law Review*, 18, 2022, 591 ss.; B. RANDAZZO, *Access to Justice in a Multilevel Constitutional System, Protecting Human Rights*, cit., in part. 75 ss. (77 sulla nozione di "rimedi effettivi" e 82 ss. sul ruolo "cruciale" della Corte di Strasburgo nella definizione delle garanzie di accesso al giudice e di giusto processo). Del resto, come osservato da E. GIANFRANCESCO, *La scivolosa autodichia nuovamente a giudizio*, cit., 683, «[l]a consapevolezza della impossibilità di trarre dalle fonti sovranazionali soluzioni necessitate a livello interno in tema di autodichia non impedisce che tali fonti e la giurisprudenza che con esse fa corpo possano fornire criteri significativi anche nella valutazione di proporzionalità delle ipotesi di limitazione della grande regola dello Stato di diritto che prevede l'accesso ad un giudice terzo ed imparziale».

⁷² Sulla necessità di una rilettura in tal senso dell'autodichia, in applicazione dei principi costituzionali ed europei e delle regole di autonomia, di recente, G. SILVESTRI, *Corte costituzionale e separazione dei poteri: considerazioni sulla giurisprudenza recente in tema di conflitti di attribuzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2025, 60.

L'autonomia regolamentare in questione è cioè una prerogativa esclusivamente *funzionale* a consentire una più adeguata organizzazione interna rispetto alle specifiche necessità dell'organo, ma non lo sottrae alla legalità costituzionale. Altrimenti, la prerogativa smetterebbe di essere tale e diverrebbe privilegio, intendendosi per "privilegio" «l'attribuzione di uno *ius singulare* finalizzato all'interesse [esclusivo] del soggetto che ne è titolare»⁷³.

In secondo luogo – sul piano della *tenuta della giustizia domestica come prerogativa in sé* – sulla scia della sentenza n. 65 del 2024 della Corte costituzionale, non si può negare agli organi costituzionali di esercitare la propria autonomia normativa ogniqualvolta vengano in gioco esigenze di rilievo organizzativo (come, per l'appunto, nel caso delle esigenze connesse alle pensioni e al trattamento di quiescenza). Epperò, ove dall'inesatta applicazione della normativa in parola sia derivata una lesione di una situazione giuridica soggettiva, tale lesione esigerà tutela, non solo interna ma anche di fronte al giudice comune, giacché la garanzia delle posizioni giuridiche soggettive davanti a un giudice indipendente, per dettato costituzionale (artt. 2, 24 e 113 Cost.), non può conoscere limiti⁷⁴. Il che, con riferimento al caso in esame, sembrerebbe aprire al ricorso giurisdizionale esterno.

Tra l'altro, se si portasse avanti la ricostruzione dell'autodichia come rimedio amministrativo interno, per l'ipotesi in cui la pronuncia del Collegio d'appello rimanesse ineseguita, l'accesso al giudice – sotto la forma del ricorso al giudice amministrativo – dovrebbe essere praticabile non solo in via alternativa (cumulabile), ma altresì direttamente *per l'ottemperanza della decisione domestica*⁷⁵, giacché nel codice del processo amministrativo «l'ottemperanza è costruita non come disposizione che riguarda [soltanto] le pronunce giurisdizionali, ma come rimedio generale nei confronti di qualunque decisione di giustizia, come è reso palese dall'art. 112, c. 2, lett. e, che estende il ricorso all'esecuzione dei lodi arbitrali divenuti *inoppugnabili*»⁷⁶. Sempre ai medesimi fini

⁷³ G.F. CIAURRO, *Prerogative costituzionali*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 2.

⁷⁴ Si tratta della "grande regola" dello Stato di diritto, con il «conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)» (C. cost., 2 novembre 1996, n. 379, pt. 7 *Cons. dir.*), evocata anche da C. cost., n. 120/2014 (pt. 4.4 *Cons. dir.*), «e che si sostanzia, anzitutto, nel diritto inviolabile di ciascuno di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, davanti a un giudice "indipendente"»: C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.4 *Cons. dir.*

⁷⁵ Ai sensi dell'art. 112, c. 2, lett. e), c.p.a.

⁷⁶ A. PAJNO, *I ricorsi amministrativi tradizionali. Una prospettiva non tradizionale*, in G. FALCON, B. MARCHETTI (a cura di), *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 112.

(l'accesso al giudice amministrativo per l'ottemperanza) si potrebbe anche valutare, nel caso dell'autodichia della Corte, in cui manca un rimedio esecutivo interno, di utilizzare l'art. 112, c. 2, lett. d), c.p.a., che sancisce la proponibilità dell'azione di ottemperanza per conseguire l'attuazione «delle sentenze passate in giudicato e degli altri provvedimenti ad esse equiparati per i quali non sia previsto il rimedio dell'ottemperanza, al fine di ottenere l'adempimento dell'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi alla decisione»⁷⁷.

Senza indugiare oltre sulle questioni specifiche circa l'accesso al giudice dell'ottemperanza – che disvelano comunque un problema in punto di tutela non pienamente effettiva allo stato assicurata dai fori domestici (sul fronte dell'esecuzione della decisione) – sembra che si possa qui concludere che *l'autonomia dell'organo è assicurata mediante il potere di dettare norme di organizzazione e che l'esistenza di spazi di autonomia non implica affatto una sottrazione dello spazio organizzativo interno al diritto costituzionale dell'ordinamento generale*. Né nel senso della sottrazione dell'organo ai principi costituzionali in materia pensionistica; né nel senso del limite al diritto riconosciuto a *tutti* dall'art. 24 Cost. di ricorrere alla funzione giurisdizionale comune.

Riprendendo il filo della pronuncia in commento, c'è allora da sperare che se ne valorizzi soprattutto la seconda parte, di parziale accoglimento dell'appello, più che la prima parte, di parziale rigetto; e che anzi le aporie ivi contenute siano in futuro superate alla luce dell'impossibilità, in uno Stato di diritto, di richiamarsi al concetto di “autonomia” per giustificare una qualche “separatezza” rispetto all'ordinamento statale⁷⁸. “Autonomia”, difatti, è «nozione squisitamente relazionale»⁷⁹, che rimanda all'integrazione tra i termini del rapporto⁸⁰: un'integrazione che «non fa venire meno il potere [...] di autodeterminarsi»⁸¹, ma richiede che siano ‘automaticamente incorporati’ nel sistema organizzativo autonomo i principi (anzitutto, di garanzia della persona) propri dell'ordinamento generale.

⁷⁷ Corsivo nostro.

⁷⁸ Il che invece avviene nei più diversi ambiti organizzatori: si pensi allo sport (su cui L. FERRARA, *La cosiddetta autonomia sportiva*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile. Vol. II - Garanzie dei diritti e qualità dei servizi*, BUP, Bologna, 2019, 225 ss.).

⁷⁹ P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. Amm.*, n. 1-2, 2012, 14.

⁸⁰ Sull'«instaurazione di un rapporto di integrazione [...], e quindi di conformazione, tra i termini del rapporto» quale esplicazione naturale dell'autonomia D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli, 2020, 93, il quale muove dalla riflessione svolta da Paolo Grossi (*supra*, nt. precedente).

⁸¹ G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Giappichelli, Torino, 2007, 266.

A favore della parità di trattamento tra i dipendenti della Corte costituzionale e gli altri dipendenti pubblici depongono, in conclusione, i contenuti stessi dell'autonomia. Si intende che l'autonomia, non potendo implicare alcuna "separatezza" dall'ordinamento comune, non dovrebbe mai giustificare o financo comportare un affievolimento dei diritti di alcuni soggetti dell'ordinamento (il diritto di quiescenza dei dipendenti dell'organo costituzionale, nel caso di specie)⁸². In questo senso, peraltro, si è orientato lo stesso foro domestico di secondo grado, quantomeno ove, accogliendo parzialmente l'appello, esso ha riconosciuto anche per i dipendenti della Corte i principi statuiti dalla giurisprudenza costituzionale in materia pensionistica⁸³.

Diversamente, la prerogativa "autonomia" si trasformerebbe in ingiustificato (incostituzionale) privilegio, registrandosi una violazione dello Stato costituzionale di diritto. La *fine*, voluta dalla Costituzione, *della logica del privilegio* dovrebbe in effetti diventare *un nuovo inizio*⁸⁴, nel senso della riscoperta di

⁸² Nonostante quanto affermato dalla pronuncia in commento, con riferimento alla parte in cui si esclude la possibilità di equiparare i dipendenti della Corte costituzionale agli altri dipendenti dello Stato, riconoscendo ai primi una disciplina *speciale*.

⁸³ Ancor di più, saranno da ritenere indicativi in tal senso i comportamenti messi in atto dall'amministrazione costituzionale in sede di attuazione della decisione.

⁸⁴ Parla, rispetto all'autodichia, di «uno scenario in movimento, che sarà bene seguire» M. MIDIRI, *Gli appalti e l'autodichia*, cit., 697.

una interpretazione funzionale della sovranità degli organi costituzionali⁸⁵ come «sovranità del limite»⁸⁶.

⁸⁵ Si impone, cioè, una rimeditazione di quell'idea di sovranità assoluta di tali organi, a partire dalla quale si è storicamente affermato che «gli organi costituzionali *superiorem non recognoscunt*, ripudiano ogni limite, e perciò godono di piena indipendenza in qualsivoglia loro attività ed in ogni loro atto. A sua volta, piena indipendenza significa insindacabilità del loro operare [...]. È in base a questa concezione che gli organi costituzionali vengono detti con alquanto enfasi “sovrani” ed è a salvaguardia di tale “sovranità” che si riconosce ad essi in esclusiva la riserva del potere, non solo deliberativo, ma anche decisivo sullo *status* dei propri dipendenti» (G. FERRARI, *La giustizia domestica, un'anomalia su cui riflettere*, in AA.VV., *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Cedam, Padova, 1992, 168). Una simile interpretazione non appare più sostenibile per la vigenza della Carta fondamentale, che «non riconosce ad alcun organo costituzionale [...] il monopolio della sovranità» (M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966, 176) e impone, quindi, di superare l'idea della sovranità come un'«entità» che «si posa [su un dato soggetto] come uno Spirito Santo, per conferirgli forza e dignità, [collocandolo] al di sopra del diritto»: M.S. GIANINI, *Sovranità (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, 228. Come evidenziato da L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Laterza, Bari, 1997, 34, con l'avvento della Costituzione, si infrange il postulato della sovranità assoluta e illimitata, soggettivamente attribuita agli organi costituzionali, giacché «il modello dello stato di diritto si perfeziona e si completa in quello dello stato costituzionale di diritto, e la sovranità interna quale *potestas absoluta*, non esistendo più nessun potere assoluto ma essendo tutti i poteri sottoposti al diritto [in primo luogo costituzionale], definitivamente si dissolve».

⁸⁶ Secondo l'espressione di A. SUPLOT, *La sovranità del limite. Giustizia, lavoro e ambiente nell'orizzonte della mondializzazione*, Mimesis, Milano, 2020. Sul pensiero dell'A., risulta di interesse l'approfondita ricostruzione contenuta nel lavoro collettaneo a cura di A. ALLAMPRESE, A. LOFFREDO, *Il limite del diritto, il diritto dei limiti. Sul pensiero di Alain Supiot*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025. Un ripensamento della sovranità, attribuita in Costituzione al popolo – con le conseguenti implicazioni sulle finalità e sulla struttura dello Stato quale «Stato sociale» (su cui, anzitutto, V. CRISAFULLI, *Lo spirito della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti sulla Costituzione*, I, Giuffrè, Milano, 1958, 103 s.) – che impone di non concepire più gli organi costituzionali «come “monadi politiche”», «come “fortilizi di altrettanti indirizzi politici”», ma piuttosto come soggetti «coordinati in un compiuto “sistema”», secondo quanto osservava già N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 167 ss.