

**PODER JUDICIAL Y AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS
CONSTITUCIONALES: EL SINGULAR CASO ITALIANO DE LA
AUTODICHIA****

*Antonello lo Calzo**

RESUMEN: La protección judicial de los derechos de los empleados de los órganos constitucionales en el sistema constitucional italiano se realiza por medio de jueces establecidos dentro de cada órgano. La palabra "*autodichia*" indica precisamente la facultad de los Órganos constitucionales para juzgar de forma independiente de las disputas que puedan afectar sus actividades internas. La posibilidad de sustraer las disputas laborales con los empleados al conocimiento del juez común, además de ser una expresión de una idea anacrónica de la soberanía, está en contraste con las garantías previstas en la Constitución sobre la independencia y la imparcialidad del juez, como requisito previo para la protección efectiva de los ciudadanos. Por esta razón, se opina de superar el sistema *autodichia* en vigor en Italia, en favor de la protección efectiva de los derechos por los tribunales ordinarios.

PALABRAS CLAVES: *autodichia*, poder judicial, juez, tutela judicial, órganos constitucionales, conflictos laborales.

ABSTRACT: The judicial protection of the rights of the individuals working for constitutional bodies follow in the Italian constitutional system a peculiar pattern. Indeed, such judicial protection is managed by specific courts established within each constitutional body. The word "*autodichia*" is adopted in this context and it indicates the power that the constitutional entities have to judge independently the disputes concerning their own internal activities. The exclusion of the jurisdiction of the courts on labour disputes with the employees is not only an anachronistic expression of sovereignty, but it also hinders the guarantees of independence and impartiality of the judge. Such guarantees are posed by the Constitution as essential prerequisite to ensure an effective protection of the

citizens. In light of this, it becomes clear that the system of “autodichia” in force in Italy needs to be overcome in order to finally promote an effective protection of the rights by the courts.

KEYWORDS: autodichia, Judicial power, justice, judicial protection, constitutional bodies, labor disputes.

1. ENCUADRAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN RESPECTO AL EJERCICIO GENERAL DE LA FUNCIÓN JUDICIAL EN ITALIA.

La institución de la “*autodichia*” se puede considerar una peculiaridad de la experiencia constitucional italiana y puede generar dudas en el lector extranjero, pues difícilmente sabría cómo encuadrarla en las categorías dogmáticas tradicionales del moderno Estado de Derecho. Esta constituye una excepción al ejercicio ordinario de la función judicial en los tribunales cuando se refiere a cuestiones de la vida interna de los órganos constitucionales. La palabra *autodichia* indica, en el lenguaje común¹, la facultad concedida (o autoconcedida) de los órganos constitucionales para juzgar de forma independiente, y sin la intervención de la jurisdicción externa, las disputas que puedan afectar sus actividades internas. Aceptando una definición estricta del término entre las diversas acepciones que puede tener, se debe enfocar la atención exclusivamente en la facultad de resolver a través de sus órganos internos específicamente previstos o, en el caso de la Corte constitucional, de forma directa las controversias que surjan con sus empleados, o incluso en algunos

* Doctor en Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales por la Facultad de Derecho de la Universidad de Pisa – Italia. Especialista en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos por la Universidad de Pisa. Colabora en la misma Especialidad que organiza anualmente la Universidad de Pisa. Licenciado en Derecho por la Universidad del Sannio en Benevento – Italia. Colabora con la Catedra de Derecho Constitucional de la Universidad del Sannio. Obtuvo una beca por la ARSAE (Associazione per le Ricerche e gli Studi sulla Rappresentanza Politica nelle Assemblee Elettive) para la “Especialidad en Derecho y Organización de la Función parlamentaria”.

** Agradezco a la Lic. Grecia Rocha Soriano por su colaboración en la traducción.

¹ En su uso común, “*autodichia*” deriva de la composición de las raíces griegas *αὐτός* e *δίχην* (justo, “*autodikéin*”), lo cual se traduce en “tener jurisdicción propia”. Véase Occhiocupo, 1988.

casos, con los terceros que tengan cierto contacto con las actividades propias de las áreas reservadas de tales órganos.

Así, en tanto que hay argumentos a favor de una definición amplia de *autodichia*, entendida como una reserva general a favor de la justicia interna (o doméstica) sobre los aspectos relacionados con la vida de los órganos, sería más adecuado definirla como una reserva a favor del juez interno de las causas que surgen con los empleados. La siguiente distinción no es de menor importancia a nivel constitucional, en efecto, mientras hay casos en los que la tutela judicial normal es derogada expresamente por las disposiciones constitucionales (por ejemplo, el artículo 66 de la Constitución italiana reserva a cada Cámara el juicio sobre la elección de sus propios miembros), en otros casos – como los de los empleados – la derogación no tiene un fundamento constitucional expreso, ya que se concibe la autonomía de los órganos constitucionales cómo se hace de manera “tradicional”².

A primera vista, es evidente que la idea de una jurisdicción interna contrasta con el sentido propio de la justicia³. La justificación lógica de la permanencia de la *autodichia* en el sistema presupondría – según algunos estudiosos – una aproximación de la jurisdicción interna a los criterios y reglas de la jurisdicción común o externa, particularmente a las reglas del proceso administrativo. Este resultado se lograría mediante el perfeccionamiento progresivo de la normativa que regula internamente la *autodichia*⁴. De un análisis más profundo, puede advertirse que el mayor problema de compatibilidad con la

² La doctrina jurisprudencial acepta una definición amplia de *autodichia*, entendida como la resolución interna de los conflictos relativos a asuntos interínsecos de tales órganos, sin que «istituzioni giurisdizionali esterne possano esercitare sui relativi atti controlli o sindacati di sorta». Véase Corte de casación, S.U., 17 de diciembre 1998, n. 12614. De acuerdo con el argumento restrictivo ver Lehner (2002) y Brunetti (2016).

³ En caso de que se pongan sistemas de *autodichia*, se debería reconocer «un buco nel sistema delle garanzie giurisdizionali che fanno dello Stato italiano uno “Stato di diritto”, negando ogni reale tutela contro provvedimenti amministrativi degli organi parlamentari e degli altri ad essi assimilati» (Pizzorusso, 1987, 464).

⁴ Para un análisis detallado de estas cuestiones se remite a otros trabajos más completos, en particular el de Malinconico (2011). Él argumenta que las modificaciones deben atañer a la necesidad de garantizar la continuidad de la actividad de los órganos internos de justicia, sin que puedan sufrir un perjuicio por la alternancia de los órganos legislativos. También argumenta que sería necesaria una distinción entre los actos legislativos y administrativos ejercidos por los órganos de la administración interna y, finalmente, la delimitación de la jurisdicción interna, teniendo en cuenta la presencia de posiciones subjetivas.

idea de justicia es la necesidad de garantizar la imparcialidad, no solo estableciendo un sistema de “poderes” del juez interno, sino también del juez externo.

Reflexionando sobre la relación que existe entre las normas del procedimiento y el significado de “justicia” se puede concluir que, en cuanto a medidas procedimentales, el fin de la justicia no se puede alcanzar en su sentido filosófico más recóndito cuando en el sistema se prevé un juez interno. En estos casos se puede adoptar una decisión en sí misma correcta y justa para las partes involucradas en el juicio, pero que no lleve necesariamente a que se logre la justicia en términos generales, porque el hecho de definirla como justicia interna implica una contradicción u «oxímoron»⁵.

Se advierte con particular claridad que la *autodichia* contrasta con diferentes principios fundamentales consagrados en la Constitución⁶. En primer lugar, existe contraste con el principio de igualdad establecido en el artículo 3 de la Constitución italiana, el cual a su vez tendría su especificación en la garantía de acceso a la justicia conforme a los artículos 24 y 113 de la misma. Se dice que son derechos fundamentales todos los que hacen posible extender la igualdad desde su regulación abstracta hasta su protección concreta (Panunzio, 2010, Mazzoni Honorati, 1987). El establecimiento de órganos de *autodichia* violaría también la prohibición de crear nuevos jueces especiales, según lo dispuesto por el artículo 102 de la Constitución italiana. Es así pues que a través del reglamento interno del parlamento se terminaron creando tribunales especiales cuya existencia era dudosa⁷.

⁵ En este sentido, en la literatura jurídica se ha puesto de manifiesto la contradicción inherente a la definición de *autodichia*. En efecto, el concepto de justicia rechaza la idea que esta sea administrada por un organismo que tiene relación directa con la causa; «in quanto domestico, l'organo decidente non può per definizione essere giudice». Así Chiola (2000), Lehner (2002), Di Meglio (2009).

⁶ Sobre el problema de la compatibilidad del fenómeno de la jurisdicción interna con el ordenamiento constitucional véase Ferrari (1992).

⁷ La cuestión es muy debatida. Según algunos autores (Pelella, 2013, Gattamelata, 2014), se podría hablar de jurisdicciones que datan a la época estatutaria, donde tenían conocimiento exclusivo de los conflictos que surgían con los empleados del Parlamento y se excluía la intervención del tribunal ordinario o administrativo en este campo. De acuerdo con otras opiniones (Muccio, 1990), no es posible encontrar en los ordenamientos previos a la reforma de los reglamentos del 1988 algún juez especial. Por lo tanto, se

Por último, también es evidente la violación al artículo 111, párrafo 7 de la Constitución italiana, que establece en cuanto a las sentencias, tanto las de los jueces especiales como de los ordinarios, debe siempre poderse interponer un recurso de apelación ante la *Corte di cassazione* por violación a la ley. También la *autodichia* contrasta con los párrafos 1 y 2 del mismo artículo que garantizan la imparcialidad y la independencia del juez, ya que si existe un vínculo al menos indirecto entre el juez y la causa en cuestión, se infringe el principio del «*nemo iudex in causa propria*», impidiendo cualquier posible garantía de imparcialidad e independencia de las presiones que pueden condicionar el resultado del juicio⁸.

2. LAS RAÍCES HISTÓRICO-DOGMÁTICAS DE LA *AUTODICHIA* EN LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y LA RELACIÓN CON EL PAPEL DE LA JURISDICCIÓN.

Desde un enfoque tradicional, la *autodichia* encuentra sus razones de existencia en el concepto más amplio de la autonomía de los órganos constitucionales. El fundamento histórico de la autonomía surge a partir del momento de la afirmación de los regímenes parlamentarios. Esta se relaciona con la exigencia, advertida en momentos históricos relevantes de garantizar plena libertad e independencia a los órganos representativos con respecto a la intervención del poder Ejecutivo y del soberano⁹.

Con especial atención a la experiencia italiana, hay que señalar que en el período estatutario de las Cámaras se reconocía una posición garantizada con respecto a la intervención del soberano, quien, entre otras cosas, el Parlamento

opina que se han establecido precisamente con estas medidas para remediar la ilegalidad flagrante declarada por la Corte constitucional, o sea, la violación a la prohibición expresa de crear nuevos jueces especiales. Al respecto, podría ser determinante la posición adoptada por el recién creado órgano de *autodichia* del Senado, que, en su primera decisión, tuvo a bien afirmar que antes de la reforma del 1988 y, en vista de la falta de una disposición expresa en el reconocimiento general de los derechos e intereses legítimos, la naturaleza de los recursos internos podría ser comparada a la de los que se presentan ante los órganos administrativos (Comisión Contenciosa del Senado, Sentencia dictada el 23 de diciembre de 1988).

⁸ Sobre esto se refieren Lucifredi (1971), Scoca (1988) y Ferro (2015).

⁹ Sobre las raíces históricas de la *autodichia*, véase Finocchi (1997).

terminaba por equiparado a su inviolabilidad. En esencia, el Parlamento era en sí mismo un órgano soberano y, dada su especial naturaleza de órgano soberano, gozaba de una especial autonomía e independencia (Mazzoni Honorati, 1987)¹⁰. El hecho que la autonomía fuera una explicación de la posición soberana del órgano, llevó a algunos estudiosos considerar que este era un requisito inherente en estos órganos (Garella) y que todos los parlamentos de los países de “democracia clásica” gozarían de tal autonomía, independientemente de la forma de gobierno. Asimilando la noción de parlamento como órgano en sí mismo soberano, se deducía que sus propios actos, donde cualquiera fuera el ámbito de autonomía al que se refirieran, seguirían siendo soberanos, con el resultado de que debían estar exentos de cualquier forma de control externo¹¹.

De esta manera, la inviolabilidad se entendía como un principio absoluto y no demostrado en razón de la función del órgano (Clarizia, 1984). Se opinaba que la actividad de esta entidad siempre debía entenderse de manera unitaria porque el elemento determinante estaba en la naturaleza del órgano, y no en la naturaleza del acto. Por tanto, cada acto adoptado, incluso de carácter puramente ejecutivo o administrativo, gozaba del carácter soberano por el hecho de ser realizado por un órgano soberano¹².

Estas tesis, elaboradas a partir de la afirmación de la independencia de las Cámaras respecto al soberano, tuvieron que enfrentarse con el nuevo contexto de la Constitución republicana. Por un lado, la afirmación de la

¹⁰ Sobre la inviolabilidad del Parlamento que implica la sustracción al control externo por sus actos, (Orlando, 1933).

¹¹ Este es el tema de la “incensurabilidad” de los actos administrativos de las autoridades no administrativas. Esto ha sido, probablemente, la primera traducción concreta de los problemas que se conectan con la figura de *autodichia* y la protección de las situaciones subjetivas de los empleados. Sobre la oportunidad de un control de este tipo de actos, la doctrina se expresó de manera favorable, aunque con diferentes matices. Véase Lessona (1898) y Romano (1899)

¹² Todos los actos adoptados por las Cámaras se habrían visto afectados por la naturaleza constitucional de los órganos de modo que nunca se pudieran considerar como actos de la administración. Es emblemático que «non si può purtroppo escludere l'ipotesi che le assemblee legislative esorbitino dalle loro legittime attribuzioni oppure nell'esercitarle violino le leggi vigenti, ma se questa ipotesi si verifica il rimedio si deve ricercare, se e per quanto è possibile, negli stessi congegni costituzionali oppure nella mancanza di qualsiasi organo di esecuzione diretta della loro volontà: non certo in un sindacato giurisdizionale, che non è concepibile sopra atti di un organo della sovranità» (Salandra, 1904, p. 804).

soberanía de los órganos residía en una concepción equivocada de la teoría de la separación de poderes; como se entendía el concepto se manera absoluta, se terminaba coincidiendo con la distribución de competencias asignadas a cada órgano. En este sentido, sin admitir ninguna interferencia posible entre las actividades de los órganos, se calificaban como absolutamente soberanos y totalmente irresponsables de los actos de otros. Esto transformó a las diferentes entidades en cuerpos cerrados en sí mismos, independientes incluso del Estado (Occhiocupo, 1980).

En segundo lugar, el artículo 1 de la Constitución italiana atribuye la titularidad y el ejercicio de la soberanía al pueblo¹³ (Occhiocupo, 1980), por lo que se observa una firme superación de la idea de que la propiedad de la misma reside directamente en el Estado-persona¹⁴. Decir lo anterior no significa que en los órganos no se puedan encontrar las características típicas de la soberanía, sin embargo esta debe estar conectada con el ejercicio de la función de la dirección política. Por lo cual, no podría considerarse que la soberanía concierna a funciones distintas de la dirección política. Por tanto, se puede concluir que a la luz del sistema actual, el Parlamento (pero en general los demás órganos constitucionales) no es titular de la soberanía, sino el medio que la Constitución establece para el ejercicio de la soberanía (Manzella, 2003). Esta “relación funcional” impone la necesaria conexión de las garantías y de la autonomía de las que goza un órgano con respecto a la función específica¹⁵ (Occhiocupo, 1985). Bajo una adecuada intelección, cualquier asunto relacionado con la

¹³ De esta manera, se quiere decir que el contenido último de la democracia, fundamento del nuestro sistema, no es identificar el pueblo como fuente ideal y espiritual del poder (lo que equivaldría a una mera declaración de principios), sino atribuirle también su ejercicio.

¹⁴ La superación de la idea del Estado como titular de la soberanía deriva de considerar al Estado como el que ejerce poderes no suyos sino del pueblo, el cual no podía ser considerado todavía soberano. El pueblo sería entonces la fuente del ordenamiento constitucional y del poder público, que en él mismo se ejercen. Por lo tanto, el poder del Estado sería derivado y no soberano. La soberanía no viene del pueblo, sino que pertenece al mismo. Para más información, véase Crisafulli (1985).

¹⁵ Firenze (1966) establece que «le Camere non hanno alcuna pretesa “sovrانيتà” da rivendicare: devono semplicemente applicare, osservare e rispettare la Costituzione, al pari di qualunque altro potere dello Stato» (p. 107).

identificación de la *ratio* de una prerrogativa debe girar en torno a la definición de una función específica.

En este sentido, es indiscutible que cualquier órgano constitucional tenga funciones principales y secundarias precisas. Las primeras son aquellas asignadas directamente al órgano y se ejercen hacia el exterior en relación con los demás órganos constitucionales. Estas funciones son también aquellas típicas de las entidades, las cuales son expresión de su naturaleza en el sistema, o sea, funciones a las que está vinculada la misma existencia de los órganos. Las funciones secundarias o residuales, son puramente internas y se caracterizan por su instrumentalidad para el funcionamiento del órgano (requiere de aparatos administrativos que respondan a su propósito).

Se podría decir entonces que, si bien, las secundarias son fundamentales para el correcto funcionamiento, las primarias justifican la existencia del órgano. Si se aceptara la tesis de la soberanía “organicista”, se deduciría que cada función del órgano estaría cubierta por la soberanía, lo que excluiría cualquier control externo. Para evitar la violación de derechos de terceros, las actividades de los órganos constitucionales deberían ser dotadas de soberanía y supremacía, exclusivamente cuando afectan las elecciones y las evaluaciones políticas. Solo en relación con este tipo de actividad es posible prever una sustracción del control jurisdiccional, la cual sería incompatible con la garantía de la libertad de acción dada al poder político soberano (Clarizia, 1984).

La independencia, en efecto «è dettata, e giustificata, a salvaguardia dell'espletamento delle funzioni: le prerogative sono previste per il “regolare svolgimento” della funzione conferita all'organo costituzionale» (Midiri, 1999, p. 129). Las “garantías constitucionales” no implican una libertad incondicionada en el funcionamiento del órgano, es así toda vez que su instrumentalidad atiende solo a sus funciones. Solo en virtud de ello se podría suponer una revisión judicial, es decir, ante una utilización arbitraria de las garantías de independencia.

La necesidad percibida es la de pasar de una noción institucional de prerrogativa a una noción funcional. Esto no significa hacer una distinción pura entre las actividades primarias del órgano y las instrumentales, sino superar la exclusiva capacidad de clasificación por parte del ordenamiento “interno” de los órganos constitucionales. El reconocimiento de una autonomía total de clasificación en favor del órgano daría lugar a la sustracción de la revisión de cualquier ámbito que este considere necesario garantizar. Esto significaría que la entidad es la “dueña” de la extensión de los límites de su competencia y cuando esta es capaz de establecer, por propia voluntad, el límite insuperable a la intervención externa es, por definición, soberano. En Italia, después de años de resistencia, parece progresivamente superada esta opción. Esto ocurrió con dos decisiones fundamentales de la Corte Constitucional, a saber, la sentencia número 379 de 1996, relativa al tema de inmunidad parlamentaria y, posteriormente, en el contexto que nos ocupa, la sentencia número 120 de 2014.

3. PECULIARIDAD DEL MODELO ITALIANO EN EL PANORAMA INTERNACIONAL

Instituciones similares a la *autodichia* italiana son prácticamente desconocidas en otros sistemas jurídicos (incluyendo, al parecer, los países de Centro y Suramérica) donde se ha impuesto la regla del sometimiento a la justicia ordinaria cuando se trata de resolver conflictos entre los órganos constitucionales y sus empleados. Con la superación de una idea “soberanista” de los órganos, la apertura al control de los actos internos de las Cámaras (y de los demás órganos constitucionales) por parte del tribunal no representa una problemática. Sin embargo, se destaca como la consecuencia necesaria del principio de legalidad, pues pretende imponerse incluso a los poderes públicos. En consecuencia, no se encuentra en ningún país una forma de jurisdicción interna con competencia sobre los conflictos de trabajo de los empleados de los

órganos constitucionales. Esto configura al caso italiano como único en su tipo, frente al panorama internacional¹⁶.

No obstante, sí está presente en los argumentos de la Corte Constitucional que, al controlar la constitucionalidad de las normas que regulan la *autodichia*, se debe considerar que en los sistemas constitucionales más cercanos al italiano (Francia, Alemania, Reino Unido y España) «l'autodichia sui rapporti di lavoro con i dipendenti e sui rapporti con i terzi non è più prevista» (Corte constitucional, 9 de mayo 2014, n. 120, par. 4.4. Cons. Diritto). Los órganos constitucionales nunca no han sido en cualquier país particularmente propensos al control judicial de sus actos. Esto por la necesidad de preservar su autonomía o el principio de separación de poderes. Este punto de vista histórico se ha cambiado deliberadamente, por lo que hubo una transformación que ha afectado la organización de los diferentes sistemas: se abandonó la idea de que los órganos soberanos no estuvieran sujetos al Estado, por lo que no habría ninguna razón para mantener la sustracción a la revisión judicial de los actos administrativos de los órganos en cuanto a sus empleados o con terceros¹⁷. Es

¹⁶ Veys (2008) observa que, en general en Finlandia, Francia, Albania, Portugal, Eslovenia y Serbia, la revisión judicial de los actos administrativos de las Cámaras relativas a los empleados se realiza por el máximo órgano de la justicia administrativa. En Dinamarca, Israel y Noruega la jurisdicción es de los tribunales ordinarios hasta la última fase del procedimiento. En Grecia el control se hace en dos instancias y lo realizan los tribunales administrativos, mientras que en Rumania se remite a secciones especializadas de la jurisdicción ordinaria. A esto hay que añadir que incluso en los EEUU no existe un sistema de *autodichia*, como el *Congressional Accountability Act* del 1995 establece, para la resolución de disputas de una doble fase, siendo la primera interna al órgano de asesoramiento-mediación. Solo tras el resultado negativo de esta se puede acceder a una segunda fase judicial, ya sea señalando el caso al *Office of Compliance* por la audiencia administrativa o directamente a la *District Court* federal competente. En caso de admisión del recurso, el Tribunal Federal puede otorgar una compensación monetaria o establecer una indemnización de otra naturaleza, pero no puede adoptar sanciones civiles o condenar a daños punitivos (Pasetto, 2014).

En conclusión, sobre Italia Veys agrega que «The most remarkable form of judicial review of acts of an administrative nature regarding the Parliament's staff is found in Italy, where this review is carried out exclusively (1°) in first instance, by the Committee for the Settlement of Disputes ("Contenzioso") and (2°) in second instance by the Guarantee Council ("Consiglio di Garanzia") of the Senate. Both the Committee and the Council are independent bodies, but even though they are functionally independent, they are selected from among Members of the Senate» (p. 228).

¹⁷ Muylle (AÑO) opina que «As for acts accomplished in the exercise of the administrative function which concern the personnel, on the one hand, and third parties on the other, one can be relatively brief. In fact, it is hard to see how possibility of a review of the legality of these acts can have an impact – positive or negative – on the balance of powers between the legislative and the executive or no relations between the majority and the opposition. On the other hand, making it impossible to have such a review may entail the risk of failure to abide by the rules, arbitrary decisions or abuse of power. There is no reason to exempt these acts from judicial review» (p. 252).

posible que el derecho de acceso a la justicia (artículo 6 CEDH) sea restringido en razón de perfiles de inmunidad (justificados, por ejemplo, por la garantía de independencia de los componentes), sin embargo, esto sería conveniente para ciertos miembros del órgano, mas no para los conflictos con su personal.

Esta opinión comúnmente aceptada en Europa, todavía no ha tenido relación concreta en Italia. Esto no ha impedido a la Corte Constitucional demostrar el conocimiento y la sensibilidad mínima a las tendencias del cambio encontrado. El punto común de los diversos sistemas constitucionales puede ser identificado con precisión según cómo se entienda la función de los órganos constitucionales, a pesar que el trayecto haya sido diferente para cada uno de ellos. Por ejemplo, en algunos casos (Francia y España) el régimen de *autodichia* fue abandonado: en Francia fue mediante una reforma constitucional que moderaba la posición de soberanía absoluta de las Cámaras¹⁸, en España fue debido a la creación de un ordenamiento democrático¹⁹; en ambos casos ocurre con la aceptación de una noción “objetiva” de los actos de administración. En otros sistemas jurídicos (Alemania)²⁰ nunca ha habido ningún mecanismo que

¹⁸ Sobre la base de la reforma constitucional de 1958 se adoptó una medida fundamental: la ordenanza de 17 de noviembre 1958 n. 1100 que por primera vez sancionaba el carácter administrativo de los actos internos de las Cámaras y su controlabilidad por el juez administrativo (el Tribunal Administrativo de París en la primera instancia y el Consejo de Estado en la segunda). En este sentido las Cámaras podían ser declaradas responsables de los daños de cualquier naturaleza causados por la administración de las asambleas legislativas y, por lo que nos interesa más, todos los conflictos individuales con los empleados podían remitirse a la jurisdicción administrativa (Klein, 1980, Fortier, 1981).

¹⁹ Lo que ha marcado un punto crucial en el campo de la *autodichia* en España fue la transición a una concepción democrática del Estado contenida en la Constitución de 1978. El régimen precedente, en efecto, se caracterizaba por la vigencia de un ordenamiento que no se inspiraba en los principios democráticos ni en la garantía de los derechos por una aceptación generalizada de la inmunidad absoluta de los *interna corporis acta*. Esta opinión fue constantemente reiterada por los jueces administrativos, quienes en varias ocasiones se declararon incompetentes en poder conocer los recursos interpuestos por los empleados de las Cámaras contra los actos que les afectaban, sobre la base de una estricta tipificación de actos impugnables en el proceso administrativo que dependía no solo de su naturaleza materialmente administrativa, sino también de la emanación de una autoridad configurable como parte de la administración pública (Pérez Serrano Jáuregui, 1981, Pendás García, 1995).

²⁰ Las razones por las que Alemania nunca ha experimentado alguna forma de jurisdicción interna se pueden identificar en dos motivos principales. Un primer aspecto de carácter histórico es que Alemania nunca ha dado concreta realización a la idea británica de la soberanía absoluta del Parlamento. De esto dependía la consideración de garantizar el respeto de la autonomía de un órgano del Estado sin excepción a la jurisdicción, también a través de la asimilación de la posición de los empleados del órgano con los funcionarios públicos. En segundo lugar, y por razones puramente jurídicas, fue más advertido el contraste que formas de *autodichia* tienen con las garantías constitucionales de acceso a la justicia y con el principio de separación de poderes. Solo la facultad de control constitucional podría realizar un cambio en la

se pueda comparar a la *autodichia* y tampoco se advierte en sus presupuestos teóricos. A menudo se ha sostenido la necesidad de distinguir las diversas funciones de los órganos, incluso en países con larga tradición parlamentaria (Reino Unido)²¹.

4. LA NATURALEZA JUDICIAL O ADMINISTRATIVA DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES INTERNOS, DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA INTERNA Y SUPRANACIONAL

Con la promulgación de la Constitución republicana, el sistema de protección judicial de los derechos de los ciudadanos y la organización de la justicia se transformaron de manera profunda. Los jueces, que en todo caso representan en sus actividades el ejercicio de la soberanía popular, también contribuyeron a la racionalización del sistema con respecto a la preeminencia del flujo principal de la política; racionalización a la que se dedican en virtud de una cualificación técnica especial. Inevitablemente, las características técnicas de la actividad judicial y la necesidad de garantizar su independencia requieren el uso de métodos distintos a los de la representación y la política (Pizzorusso, 1990). En este sentido, la función de la jurisdicción se coloca en un conflicto entre la emanación del sistema democrático y la independencia necesaria de los demás poderes del Estado para una protección efectiva de los derechos individuales²², en particular con respecto a los órganos del poder ejecutivo. La jurisdicción pasa de ser “la boca de la ley”, estrechamente vinculada a la administración, a estructurarse en orden autónomo, garante de las situaciones subjetivas de los

organización de la función jurisdiccional, tal vez mediante la introducción de formas de jurisdicción especial (Rörig,).

²¹ Aunque el sistema británico sea considerado convencionalmente como el prototipo del parlamentarismo moderno, el Parlamento británico nunca ha tenido un sistema de *autodichia*. Los empleados del parlamento pueden recurrir a los tribunales ordinarios contra los actos que afectan su empleo. Además, la necesidad de distinguir los diferentes niveles de conexión a la función principal del órgano como razón que justifica la sustracción o el sometimiento de un acto al control del juez es evidente en la reciente decisión del Tribunal Supremo del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, 10 de noviembre de 2010, *R. v Chaytor and Others*, [Michaelmas Term, 2010], UKSC 52. Véase Buonomo (2015).

²² Este asunto surge también de las discusiones que llevaron al artículo 104 de la Constitución italiana. Véase Campanelli (2010).

ciudadanos. Para realizar esta función, la jurisdicción tiene una serie de garantías específicas al nivel constitucional, así como reglas específicas que definen la composición de los órganos y los procedimientos que los jueces deben seguir en su actividad judicial.

A la luz de estas reglas, es necesario preguntarse acerca de la calificación exacta de los órganos judiciales internos. La duda concierne a su naturaleza, o sea, si en virtud de su composición y de los aspectos que atañen sus actos y actividades se debe atribuir a estos un carácter judicial o administrativo. No es fácil contestar esta pregunta, pero resulta conveniente realizar una breve referencia a las características específicas de estos órganos y, sobre todo, de las soluciones adoptadas a este respecto por la jurisprudencia nacional y supranacional.

En el ordenamiento italiano, actualmente existen cuatro casos de *autodichia*: el de la Cámara de Diputados, del Senado, de la Corte Constitucional y de la Presidencia de la República. Sin embargo, no hay un sistema común en todos estos órganos, de modo que los diversos casos difieren significativamente entre sí, siendo evidente una fuerte analogía solo entre los de las Cámaras del parlamento. En efecto, la Cámara²³ y el Senado²⁴ tienen órganos judiciales

²³ En la Cámara, el reglamento para la protección judicial de los empleados atribuye a la Comisión judicial la decisión, en primera instancia, sobre los conflictos con el personal. Se compone de seis miembros titulares elegidos al comienzo de la legislatura a través del método de sorteo, basado en tres listas de veinte nombres propuestos respectivamente por el Presidente de la Cámara, el Secretario General y por los sindicatos de empleados. Los nombres son elegidos entre los diputados titulares que cumplan con ciertos requisitos y que ofrezcan garantías suficientes de experiencia en materias legales. Pueden ser elegidos entre los diputados que son jueces de las jurisdicciones ordinaria y administrativa, hayan dejado el cargo, hayan sido profesores universitarios de Derecho, abogados inscritos en los colegios de al menos cinco años, abogados o procuradores en la Abogacía del Estado. En la segunda instancia, como resultado de la reforma de los reglamentos del 2009, se suprimió la vieja sección judicial en la Oficina de la Presidencia y se instituyó un nuevo órgano, el Colegio de apelación, totalmente independiente de la misma. El nuevo órgano estaría compuesto por cinco miembros y tres suplentes nombrados por el Presidente de la Cámara entre los diputados titulares que tengan una cualificación profesional específica (Malinconico, 2011).

²⁴ En el Senado, la jurisdicción interna se ejerce, en primera instancia, por la Comisión contenciosa y en segunda instancia por el Consejo de garantía. La Comisión es un órgano colegiado, designado al comienzo de cada legislatura y se compone de cinco miembros titulares y cinco suplentes. Estos son elegidos por el Presidente del Senado en la medida de tres senadores, un consejero parlamentario y un empleado, seleccionados de una lista de tres a la composición de las que contribuyen, con su voto y sin candidaturas formales. Para los electos se exige el requisito de la “experiencia especial”. El Consejo de garantía, órgano de segunda instancia, está nominado de la misma manera que la Comisión, pero el presidente del Senado tiene que consultar al Consejo de Presidencia. Este se compone de cinco miembros titulares y cinco

internos apropiados, los cuales son competentes para juzgar, con competencia exclusiva, sobre los recursos de los empleados. El sistema de *autodichia* tiene dos instancias de juicio interno, sin la posibilidad que las decisiones puedan ser impugnadas ante los tribunales ordinarios. Lo mismo ocurre con la Presidencia de la República, con la diferencia de que la composición de los jueces internos parece ofrecer más garantías desde el punto de vista de la independencia porque, tanto en la primera y la segunda instancia, los sujetos son externos a la administración del órgano²⁵.

Completamente diferente es el caso de la Corte constitucional, para la cual no se prevé la creación de un órgano específico de justicia interna, sin embargo, la Corte tiene competencia (en sala de tres jueces por primera instancia, o en el pleno por la segunda instancia) para juzgar sobre los conflictos con los empleados²⁶.

Las resoluciones que estos órganos pueden adoptar se asemejan a sentencias, es decir, son actos de naturaleza decisoria que se pronuncian sobre los derechos. Debe tenerse en cuenta que esta clasificación propuesta no sigue una total asimilación a los actos de los tribunales en cuanto al régimen de los remedios, por lo que sigue siendo dudosa la posibilidad de calificar a los órganos de *autodichia* como jueces especiales.

De la doctrina de la Corte de casación se advierten dos orientaciones distintas: la primera, adoptada recientemente, es aquella por la cual se afirma que al tener que elegir entre las dos tesis, la que niega cualquier naturaleza judicial a la *autodichia* y la que le reconoce el carácter de jurisdicción especial,

suplentes, seleccionados entre los senadores que tiene una experiencia particular en materia legal, administrativa y laboral (Placanica, 1994).

²⁵ Después de la reforma llevada a cabo por el DPR de 30 de diciembre de 2008, n. 32, los órganos de *autodichia* de la Presidencia se componen de jueces pertenecientes a la jurisdicción ordinaria, administrativa y contable, designados por los sujetos de las jurisdicciones a las que pertenecen y no de acuerdo con la discreción de la administración donde van a ejercer su función (Vanz, 2011).

²⁶ Hay dudas acerca de la configuración exacta de la primera instancia en la jurisdicción interna de la Corte. En efecto, esta parece un simple filtro previo, predeterminado para dar satisfacción a los recursos de los solicitantes y para que la Corte pueda remediar en vía administrativa los errores cometidos en la emisión del acto. La Corte ejercería función judicial sólo en su pleno (Scicolone, 2010).

sería preferible la última porque “ofende” de menor manera los principios constitucionales que rigen la jurisdicción²⁷. La oportunidad de someter al control de casación las decisiones de *autodichia* está impedido por la necesidad de garantizar la autonomía constitucional de la organización interna del órgano. Podría pensarse que si se permitiera ese control sobre los actos relacionados con el ámbito interno, como se asume por los actos relativos a los empleados, el órgano perdería su independencia.

La segunda opción también consiste en una orientación minoritaria, ya que se limita a dos decisiones de la Corte Suprema y al hecho que no tuvieron presencia en sentencias sucesivas²⁸. Con base en lo anterior, se excluía el control externo en razón de la autonomía de los órganos, pero se profundizaba el tema de la negación del control por la Corte de Casación, basándose en un argumento que tiende a negarle una naturaleza judicial a la *autodichia*. El artículo 111 de la Constitución italiana que, tanto en la redacción anterior como en la vigente, establece la indefectibilidad del recurso de casación contra las sentencias por violación de la ley y exige que estas deban identificarse, no solo por el contenido decisorio con el cual se pueden afectar derechos individuales y son aptas a pasar en autoridad de cosa juzgada, sino también requiere que tengan la naturaleza de la decisión judicial. El mínimo imprescindible de esta naturaleza debe ser identificado en la imparcialidad del juez, que falta por definición en todos los casos de la justicia interna. Por lo tanto, sería el artículo 111 de la Constitución italiana el fundamento de la improcedencia del recurso contra las decisiones de los órganos *autodichia*, porque se trataría de actos no “homólogos” a los de la Corte de Casación, claramente un órgano judicial, y emanarían de un «non-giudice»²⁹.

²⁷ En este sentido, se refieren las sentencias Corte de casación, S.U., 10 de abril 1986, n. 2546 y Corte de casación, S.U., 23 de abril 1986, n. 2861, conforme a estas la Corte de casación, 18 de noviembre 1988, n. 6241. Anteriormente v. Corte de casación, S.U., 28 de noviembre 1985, n. 6943 y posteriormente, Corte de casación, S.U., 10 de junio 2004, n. 11019; Corte de casación, S.U., 27 de julio 2004, n. 14085.

²⁸ Corte de casación, S.U., 27 de mayo 1999, n. 317; Corte de casación, S.U., 19 de noviembre 2002, n. 16267.

²⁹ En estas decisiones, la Corte de casación parece dar suma importancia a la posición de los órganos en el sistema constitucional. Estos no se colocan en el orden judicial con referencia al cual solo puede operar el

Las “sugestiones” que emergen de la sentencia “Savino” por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de abril de 2009, n. 14³⁰, parecen ser menos rigurosas. Esta decisión, en efecto, sostendría una noción flexible de la figura del tribunal, el cual no podría ser identificado con una jurisdicción en el sentido clásico, sino que debía ser entendido en un sentido material, es decir, «competa decidere, sulla base di norme giuridiche, con pienezza di giurisdizione e a conclusione di una procedura organizzata, su una questione di sua competenza [...] e nel potere di emettere una decisione obbligatoria, che non possa essere modificata da un'autorità non giudiziaria» (Tribunal EDH, Sez. II, 28 de abril 2009, *Savino e al. Contro Italia*, ric. n. 17214/05 e al).

En el caso de *autodichia* correspondiente a la Cámara de Diputados, puede calificarse como un tribunal en el sentido material. Al Tribunal europeo solo le interesa verificar que se respeten las garantías contenidas en el artículo 6, párrafo 1, de la CEDH en términos de constitución por legalidad, imparcialidad e independencia. El TEDH no realiza un análisis minucioso de este tema, simplemente reconoce la violación del artículo 6, párrafo 1, CEDH, que resulta de la falta de requisitos de independencia e imparcialidad de un órgano judicial compuesto (inicialmente) por “jueces” pertenecientes al mismo órgano administrativo que adoptó el acto impugnado.

Considerada la diferencia que caracteriza a la garantía del artículo 6 de la CEDH con respecto al conjunto de principios constitucionales sobre la jurisdicción y el papel que el TEDH tiene que ejercer, no se podría aceptar de manera acrítica la afirmación sobre la naturaleza judicial de los órganos de *autodichia* como la que hizo el Tribunal de Estrasburgo³¹. La opinión predominante en la jurisprudencia, sin embargo, es que la *autodichia* es una jurisdicción especial, pero contra sus actos no se puede proponer un recurso

artículo 111 de la constitución italiana. Los órganos de *autodichia*, por lo tanto, no serían órganos de jurisdicción, pero compartirían la misma naturaleza del poder en lo que son instituidos. Más informaciones en Cantella (2000), D'Andrea (2004), Pelella () y Buonomo (2013).

³⁰ Tribunal EDH, Sez. II, 28 de abril 2009, *Savino e al. Contro Italia*, ric. n. 17214/05 e al.

³¹ Occhiocupo (2010) opina que el Tribunal de Estrasburgo trata con “approssimazione e perentorietà” el punto central de todo el asunto, o sea, lo que concierne a la naturaleza judicial de los órganos internos de la Cámara y la compatibilidad de la *autodichia* con el artículo 6 CEDH.

extraordinario de casación. Esta es la contradicción lógica a la que conduce la preeminencia de la preservación de la independencia del órgano. En este sentido, no sería correcto hablar de jurisdicción especial como máximo. Si se quisiera mantener formalmente el uso del término “tribunal”, se debería adoptar la definición de “jurisdicción separada o autónoma”³².

No se pretende aceptar de manera acrítica la tesis de la naturaleza de la jurisdicción especial de los órganos de *autodichia*, sino simplemente sacar conclusiones lógicas de las premisas asumidas. En resumen, o se reconoce que la *autodichia* es una jurisdicción especial cuyos actos tienen naturaleza en la sentencia y, por lo tanto, pueden ser objeto de recurso de casación, o se afirma su naturaleza administrativa cuyos actos no son judiciales, por lo que no puede ser excluido el recurso ante los tribunales ordinarios.

5. SOBRE LA POSIBILIDAD DE QUE LOS MISMOS ÓRGANOS PUEDAN PLANTEAR CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

La cuestión sobre el recurso de casación en contra de sentencias de los órganos de *autodichia*, también debería ser evaluado en conjunto con otro aspecto igualmente relevante para demostrar la naturaleza de las jurisdicciones internas, o sea, la capacidad de estos órganos de plantear cuestiones de inconstitucionalidad o, en otras palabras, que se puedan clasificar como jueces *a quo*. Este poder se considera a menudo como característico de la naturaleza judicial de una entidad jurídica y, recientemente, los órganos de *autodichia* de la Cámara promovieron dos cuestiones incidentales ante la Corte constitucional.

³² Panunzio () distingue entre estas dos definiciones de *autodichia*. Este Autor opina que la calificación de la *autodichia* como una hipótesis de “jurisdicción separada” sería inmediatamente perjudicial para los preceptos contenidos en los artículos 24 y 113 de la Constitución italiana. No obstante, también si se califica como un caso de “jurisdicción especial” «risulterebbero comunque violati gli artt. 101, comma 2, e 108, comma 2, Cost., che sanciscono i principi di indipendenza e imparzialità del giudice, e lo stesso art. 24, comma 1, Cost., [...] quando garantisce a tutti un “giudizio” [che] si riferisce alla funzione giurisdizionale così come disciplinata dagli artt. 101 ss. Cost.».

En realidad, la situación es mucho más complicada de lo que podría parecer a primera vista, ya que las prácticas internas de los órganos parlamentarios son complejas, no siempre armoniosas y a menudo relacionadas con la afirmación de categorías dogmáticas articuladas. La remisión de cuestiones de inconstitucionalidad, de hecho, no se efectúa en todo caso, porque depende de la “clasificación” hecha por los órganos de *autodichia* a nivel jurisprudencial sobre la naturaleza de las medidas normativas de la administración interna. Con la praxis de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en vía incidental por los órganos de *autodichia*, ha adquirido gran importancia una distinción particular de los actos internos: los actos normativos internos innovadores y los meramente receptivos (Comisión judicial de la Cámara, 29 de julio 2015, n. 7).

La remisión de la ley externa en los actos que emanan de la oficina de la presidencia no implica una mera referencia, sino el establecimiento de un régimen que, si bien está inspirado en el común, difiere de él por ciertas peculiaridades. De manera que se puede decir que es propiamente el resultado de decisiones autónomas de la entidad jurídica y es distinto del punto de vista normativo de la disciplina común. No se podría plantear una cuestión de inconstitucionalidad ante la Corte cuando esta se refiriera a la legislación interna que establece un régimen “similar” a lo común. En este caso, la praxis ha sido la de proceder a la «disapplicazione della normativa camerale interna che contrasti con i principi costituzionali, analogamente a quanto avvenne ai giudici comuni nelle more dell’entrata in funzione della Corte costituzionale, in applicazione del secondo comma della VII disposizione transitoria della Costituzione» (Comisión judicial de la Cámara, 29 de julio 2015, n. 7, par. 4.2. in Diritto, Colegio de apelación de la Cámara, 22 de diciembre 2015, n. 3, par. 3. in Diritto).

En el segundo caso, en cambio, los actos normativos internos de los órganos constitucionales no darían lugar a una disciplina autónoma y distinta a la común, sino que se limitarían a asumirla. Por lo cual, si se dudara de la constitucionalidad de las normas aplicables, la cuestión debería referirse a la

fuentes externa y no a la interna del acto reglamentario que se limitó a admitirla. En esta hipótesis - y por la primera vez en la experiencia constitucional italiana - los órganos judiciales internos de la Cámara de Diputados han considerado necesario plantear la cuestión de inconstitucionalidad en vía incidental ante la Corte constitucional (Comisión judicial de la Cámara, 10 de diciembre 2014, n. 7 y Comisión judicial de la Cámara, 3 de marzo 2015, n. 1).

6. EL JUICIO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL ITALIANA SOBRE LOS ACTOS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y LAS OPCIONES EN EL CONTROL DE LA *AUTODICHIA*

Desde los años 70, especialmente a la luz de una mayor sensibilidad frente a los principios constitucionales para garantizar los derechos, empezaron a manifestarse dudas sustanciales sobre la legitimidad de las jurisdicciones internas de los órganos. A pesar de la cuestionada compatibilidad entre la *autodichia* y los principios constitucionales, la experiencia demuestra que está en un ámbito difícilmente susceptible a un control “sustancial” por parte de la Corte constitucional. La razón de esta exclusión puede atribuirse a dos aspectos distintos: por un lado, la posición de independencia que reconocen los órganos constitucionales, por otro lado, la particular naturaleza de los actos que instituyen a la *autodichia*, los cuales tienen carácter reglamentario y, por tanto, están sustraídos al control de constitucionalidad³³.

Ambos factores referidos se pueden encontrar en la sentencia no. 154 de 1985, en la que el Tribunal Constitucional se pronunció por primera vez sobre la constitucionalidad de la *autodichia* de las Cámaras (Corte constitucional, 23 de

³³ De acuerdo con la opinión predominante en la doctrina, los reglamentos parlamentarios son actos con fuerza de ley, ya que son fuentes primarias distintas a la ley solo por una reserva de competencia. Por lo tanto, sería posible el control de constitucionalidad de estas fuentes por la Corte constitucional (Crisafulli, 1984). De acuerdo con la tesis minoritaria en la doctrina, pero predominante en la jurisprudencia, los reglamentos parlamentarios no serían actos con fuerza de ley, ya que no son aptos para innovar el sistema en los mismos ámbitos de la ley y, por esta razón, tendrían valor de ley y podrían ser objeto del control de constitucionalidad por la Corte (Sandulli, 1969).

mayo 1985, n. 154). Esta basó su decisión en dos aspectos concurrentes: por una parte, la Corte confirmó la interpretación extremadamente formalista del artículo 134 de la Constitución italiana³⁴: prácticamente, el hecho que la Asamblea Constituyente no indicara los reglamentos parlamentarios entre los actos susceptibles de control por la Corte, era un límite absoluto que no permitiría una extensión a través de la interpretación de la cobertura del control de la Corte. Por otra parte, el establecimiento de una república parlamentaria ha puesto a los órganos representativos en el centro del sistema, dotándolos de una «indipendenza guarentigiata» con respecto a los demás poderes; esencialmente, «il Parlamento [...] in quanto espressione immediata della sovranità popolare, è diretto partecipe di tale sovranità, ed i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una “peculiarità e dimensione” [...] che ne impedisce la sindacabilità, se non si vuole negare che la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra tra le guarentigie disposte dalla Costituzione per assicurare l’indipendenza dell’organo sovrano da ogni potere» (Corte costituzional, 23 de mayo 1985, n. 154, par. 5.1. Cons. diritto).

Esta sentencia de inadmisibilidad, que debería avocarse a las consideraciones puramente procedimentales, también ofrece perspectivas interesantes en el “mérito” de la cuestión planteada ante la Corte. Esta sentencia señala que es difícil de conciliar la *autodichia* con los principios constitucionales y las disposiciones de las convenciones internacionales porque «indipendenza ed imparzialità dell’organo che decide, garanzia di difesa, tempo ragionevole, in quanto coesenziali al concetto stesso di una effettiva tutela, sono indefettibili nella definizione di qualsiasi controversia» (Corte costituzional, 23 de mayo 1985, n. 154, par. 4.4. Cons. Diritto).

³⁴ La sentencia no va más allá de la interpretación literal del artículo 134 de la Constitución italiana., que fungiría como límite a la competencia del Juez constitucional, sustrayendo de su control a los reglamentos parlamentarios (Cicconetti, 1985). Por otro lado, Gemma (1985)., opina que la interpretación del artículo 134 de la Constitución italiana no podría ser solo formal, ya que sería contraria a la necesidad de garantizar una mayor uniformidad en la interpretación de la Constitución y en la protección de situaciones individuales que puedan ser perjudicadas por los actos normativos.

En todo caso, el juicio sobre la legitimidad sustancial de la *autodichia* va a ser absorbido por la posición de absoluta independencia de los órganos, la cual que no podría, en ningún caso, permitir que sus actos sean objeto de control de otro organismo. Un crucial avance se dio con la citada sentencia número 120 de 2014, con lo que la Corte se ha ocupado por segunda vez de la *autodichia* (en este caso del Senado).

La decisión es particularmente importante, en primer lugar, porque marca la definitiva superación de control en vía incidental como un medio para manejar los reglamentos parlamentarios; esto es, otra vez, según la interpretación estrictamente literal del artículo 134 de la Constitución italiana. La determinación de los ámbitos que son objeto del mencionado precepto es taxativa: en esto se funda «e non in motivazioni storiche o risalenti tradizioni interpretative, la ragion d'essere attuale e di diritto positivo dell'insindacabilità degli stessi regolamenti in sede di giudizio di legittimità costituzionale» (Corte constitucional, 9 de mayo 2014, n. 120, par. 4.2. Cons. diritto). En efecto, existe una verdadera novedad en la decisión, mientras que en 1985, se fundó la garantía de la inmunidad absoluta de los reglamentos, además de la interpretación formal del artículo 134 Constitución italiana en la posición “*guarentigiata*” del Parlamento que no permitía la intervención externa. Hoy queda solo el primer argumento formal, mientras que no se hace mención a la independencia “*guarentigiata*” (Passaglia, 2014)³⁵, o mejor dicho, se define su significado usando otros términos. Sigue siendo la referencia a la garantía de la independencia, pero esto no significa que los reglamentos son fuentes puramente internas, sustraídas de los principios constitucionales que determinan su competencia³⁶.

³⁵ En este sentido también Ferro (2015) opina que la exclusión efectuada por la Corte, se basa exclusivamente en «su ragioni di stretto diritto positivo e non su profili di ordine sistematico» (p. 8).

³⁶ En la opinión de la Corte, los reglamentos serían «fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne determinano la sfera di competenza». La consecuencia de esta clasificación es que los reglamentos podrán ser controlados como las demás fuentes del ordenamiento general, especialmente para aquellas normas que van más allá del alcance de su reserva y que son aptas para explicar efectos con relación a terceros; No se crea ningún “ordenamiento en el ordenamiento” (Midiri, AÑO).

La independencia de las Cámaras se entiende de acuerdo con una perspectiva diferente, no como una posición garantizada de manera absoluta, sino específicamente vinculada al “estatuto de garantía” que está delimitado por el ámbito de competencia reservada en los reglamentos parlamentarios. En este ámbito (que la Corte parece reconocer en la organización interna y en la disciplina del procedimiento legislativo, por lo que no está previsto por la Constitución), se podría todavía hablar de la autonomía “*guarentigiata*” porque la potestad reglamentaria y la aplicación de dichas disposiciones deben confiarse exclusivamente al órgano, por lo que, en cambio, «esuli dalla capacità qualificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo [...], 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» (Corte constitucional, 9 de mayo 2014, n. 120, par. 4.4. Cons. diritto)³⁷.

Rechazada la posibilidad de controlar las disposiciones de los reglamentos parlamentarios a través de una cuestión en vía incidental, la Corte constitucional reivindicó su función de garantía de los derechos fundamentales y de los principios constitucionales, la cual puede aplicarse cuando existe conflicto entre los poderes donde funciona como «sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati». Aquí la Corte puede determinar si las funciones ejercidas por las Cámaras forman parte de su ámbito de competencia o afectan negativamente a la que compete en otros órganos³⁸.

³⁷ La sentencia número 379 de 1996 delimitó la “filosofía” de la Corte sobre la autonomía reglamentaria de las Cámaras y parece repetirse en la presente sentencia: la búsqueda del delicado equilibrio entre la autonomía del Parlamento y los principios del estado de derecho, en que la inmunidad absoluta no podría extenderse más allá de la capacidad “clasificatoria” del reglamento (Manzella, AÑO).

³⁸ La Corte constitucional se refirió en esta decisión a la determinación del alcance de la competencia reservada a las Cámaras, pero está claro que el mismo principio se puede aplicar en relación a las peculiaridades evidentes y también con referencia a otros órganos constitucionales dotados de autonomía. En este contexto se introduce también el conflicto planteado contra la *autodichia* de la Presidencia de la República.

La Corte de casación, en la aceptación de las indicaciones de la Corte constitucional, ha planteado dos conflictos de competencia de los órganos constitucionales, tanto en el juicio reanudado después de la declaración de inadmisibilidad de la cuestión prejudicial (Ord. 19 de diciembre de 2014, número 26734), como en otro juicio relativo a la *autodichia* de la Presidencia de la República (Ord. 19 de enero de 2015, número 740). Los recursos se distinguen por un aspecto fundamental: con estas providencias, la Corte de casación consultó a la Corte constitucional sobre la definición de los ámbitos parlamentarios cubiertos por la garantía, una aclaración que busca poder definir que pertenece a la función y lo que, en cambio, queda fuera. Se trataría prácticamente de aplicar el modelo de la “conexión funcional” también a la *autodichia* y las funciones parlamentarias en general, no solo en las resoluciones sobre la inmunidad de los parlamentarios (Tedde, 2015). Sería un modelo con valor en general y también para la reconstrucción de la función de los demás órganos constitucionales. En efecto, lo que la Corte de casación denuncia en este conflicto es un uso anormal de la potestad reglamentaria de las Cámaras, que acaba por afectar situaciones en las que, en ausencia de excepciones constitucionales expresas, debe aplicarse el sistema general de protección judicial³⁹.

Según la Corte de casación, no se pueden acumular todas las hipótesis de *autodichia* existentes, pero hay que hacer una graduación relacionada en la base constitucional de la misma. Se podrían distinguir hipótesis de legitimación plena, como en el caso de la verificación de los títulos de sus componentes, e hipótesis con legitimación atenuada, como las causas de los empleados, en las que no es posible encontrar ninguna base constitucional directa (Griglio, 2015). Solo en el primer caso es posible encontrar una protección constitucional efectiva. En el segundo caso se debe verificar si la *autodichia* no perjudica “la gran regla del Estado de derecho”. Esta lesión sería determinada por la negación

³⁹ En eso consiste la lesión de las atribuciones de los órganos jurisdiccionales, precisamente en el mal uso de la potestad reglamentaria de las Cámaras que invade un ámbito de competencia del juez, como lo de las causas de trabajo de los empleados. (Tedde, AÑO)

absoluta de acceso a la jurisdicción, es decir, excluyendo el recurso extraordinario ante la Corte de casación por la violación de la ley que constitucionalmente no se puede omitir por las sentencias.

Los recursos son interesantes también por el criterio que la Corte de casación adopta cuando plantea el conflicto: no se adquiere una posición clara de rechazo de la jurisdicción interna, pero, dado que el fin último del conflicto es garantizar los poderes constitucionalmente determinados, lo que importa es la garantía de un acceso a la jurisdicción. Esta tesis surge claramente en las solicitudes que somete la Corte de casación a la Corte constitucional en cuanto a juzgar las disposiciones de los reglamentos menores del Senado que prevén la *autodichia*. De este modo, se atenta contra la jurisdicción en cuanto a que impiden el acceso a la protección judicial de los empleados del órgano en los conflictos laborales con la administración interna, o bien, de manera subordinada, por la sustracción de las resoluciones dictadas por los órganos judiciales internos al recurso de casación, violación de ley expresamente prevista en el artículo 111, párrafo 7, de la Constitución italiana⁴⁰.

No es fácil hacer una predicción sobre el resultado de la futura sentencia de la Corte. El hecho indiscutible es que la solución aceptada denotará una preferencia clara sobre la naturaleza de la *autodichia*. Si la Corte constitucional

⁴⁰ Una tesis de este tipo parece abrir una lógica cooperativa de la jurisdicción con respecto a los órganos constitucionales y a sus prerrogativas internas. Los conflictos recientes sobre la *autodichia* no apuntan tanto a cuestionar la existencia de jurisdicciones internas, sino su carácter exclusivo, por lo que no entrarían en el sistema global de garantías judiciales establecidas por el ordenamiento. En esta perspectiva, parece probable la apertura, afirmada en la literatura, hacia un sistema de «co-dichia», en el que la presuposición de la integración sería la de superar el criterio de exclusividad de esta en cuanto a la protección en las situaciones que los sujetos interactúan con las administraciones de los órganos constitucionales. Así lo apunta Griglio (AÑO) En el caso de que la Corte constitucional admitiera la solicitud subordinada del conflicto, crearía un sistema consecuente de protección judicial, superando en todo caso el dogma de la exclusividad de la competencia. Crítico sobre el “doble objeto de la demanda” es Ferro (2015) que opina que no se trataría de “cooperación”, sino de “compromiso” (p. 22). En ninguno de los casos se superaría la *autodichia*: por una parte, la previsión de recursos administrativos internos violentaría extremadamente el derecho de acceso a la justicia por los empleados, por otra parte, se conservaría el carácter judicial de los órganos de *autodichia*, salvaguardando al mismo tiempo la competencia consagrada en la Constitución de la Corte de casación, en el control de legitimidad sobre los actos judiciales. El riesgo asociado a la vía del conflicto sería que este juicio garantice la protección de las atribuciones constitucionales de un poder, pero no el derecho del ciudadano a la protección jurídica eficaz y a un tribunal imparcial en cada instancia del proceso, no solo en la de legitimidad en casación.

admitiera la solicitud principal de la Corte de casación, la *autodichia* sería inexorablemente inconstitucional por ser incompatible con los principios establecidos por la Constitución en materia de tutela judicial. Tal decisión podría dar lugar a una re-expansión de la jurisdicción común en cualquier disputa que antes no tenía competencia y no quedaría espacio para los órganos de *autodichia*, los que podrían permanecer solo como órganos administrativos internos en hipótesis de jurisdicción acondicionada (Griglio, AÑO). En el caso de que la Corte admitiera la solicitud subordinada, extendiendo la posibilidad de recurrir en casación también para las medidas de *autodichia*, el reconocimiento de la naturaleza judicial de la *autodichia* sería automático debido a que el recurso extraordinario de casación no niega, sino que presupone la naturaleza judicial del órgano, lo cual adoptó el acto impugnado. En este caso, además de una apertura del sistema de la *autodichia* tradicionalmente cerrado, habría una fisiológica expansión del remedio previsto para recurrir también contra los actos de los jueces especiales (Griglio, AÑO)⁴¹. La solución que se dará a estos dos problemas ofrecerá nuevas y decisivas cuestionamientos sobre la naturaleza judicial o al menos sobre las entidades de *autodichia*.

7. OBSERVACIONES FINALES

La reflexión final que se puede obtener de estas observaciones exige tener en cuenta el valor actual de la *autodichia* a la luz de la relación que hay entre los órganos constitucionales y judiciales en el marco constitucional vigente. En otras palabras, tenemos que preguntarnos si realmente, con referencia a las funciones no esenciales, la intervención de la jurisdicción común en la vida de los órganos constitucionales es capaz de comprimir su autonomía e independencia. En este sentido, parece muy brillante la metáfora de un famoso autor, según la cual la competencia de los tribunales ordinarios sobre las causas de trabajo de los empleados no podrá en ningún caso menoscabar la

⁴¹ Claramente a favor de esta segunda solución se encuentra Gattamelata (2016).

independencia de las Cámaras, porque sería como «scalfire una fortezza con aculei di zanzara» (Di Muccio, 1990, p. 11).

Una pluralidad de razones induce a esta convicción. En primer lugar, es notoria una concepción diferente de la jurisdicción, que no es ajena al sistema democrático, y sobre todo, goza de autonomía e independencia de todos los demás poderes del Estado: es una jurisdicción que debe operar en términos funcionales para la garantía de los derechos y no con fines de potestad invasora de otras funciones. Este último punto es evidente si se considera que, en los casos de *autodichia*, no habría nunca un perjuicio de las funciones principales de las Cámaras, y en general de los órganos constitucionales, sino la necesidad de garantizar los derechos de los empleados. Además, como ya se ha mencionado, no se podría invocar el principio de que un acto soberano es todo lo que emana de un órgano soberano, sino que es soberano por sí mismo, y por lo tanto, bajo la cobertura de la garantía de autonomía, todo lo que es la explicación de la función soberana. Es necesario definir, así como lo hace la sentencia de la Corte constitucional número 120 de 2014, el “estatuto de garantía” de los órganos constitucionales, el cual define las funciones esenciales que de manera segura están bajo la protección de una reserva parlamentaria, distinguiéndolas de las funciones que no pueden ser consideradas como primarias.

La mayor innovación de la reciente jurisprudencia consiste en identificar a un juez de la *autodichia*, y que en última instancia esto sería la Corte constitucional. Por lo tanto, se llega a valorar el papel del juez en los conflictos por la competencia que tiene para establecer las relaciones entre los órganos constitucionales y la jurisdicción, en cuanto al alcance global de sus facultades que no se limita solo al perfil de la inmunidad absoluta en materia civil y penal por los parlamentarios, sino que afecta todo el ámbito de las relaciones internas que puedan ser definidas de manera judicial (Cassese, 2015).

La transición a una reconstrucción de este tipo permitiría alcanzar dos objetivos fundamentales: la protección de la autonomía del órgano y la tutela de

los derechos. Entendido adecuadamente, no serían dos aspectos entre sí absolutamente incompatibles porque la autonomía estaría garantizada a través de la delimitación de los ámbitos que le son propios respecto de los cuales sería difícil imaginar la violación de un derecho⁴². Por otro lado, para lo que se encuentra fuera de las funciones principales del órgano, debería prevalecer la “gran regla” del Estado de derecho que afirma la protección judicial de los bienes jurídicos. En este sentido, no descarto que la *autodichia* pertenezca a las prerrogativas que garantizan la autonomía del órgano, ya que no se puede probar su pertinencia para promocionar las funciones primarias (Scoca, 2014). Un poder judicial al que se le solicite promover los derechos de los trabajadores, cuando juzga en las áreas de las Cámaras que no están cubiertas de la garantía, no podría causar ninguna lesión a su autonomía. El método establecido para la definición de áreas reservadas de competencia es el del conflicto de poderes, según lo sugerido por la Corte constitucional y recientemente acogido por la Corte de casación.

El fundamento de este juicio resulta sin embargo conflictivo, a diferencia de otros sistemas en los que la definición de la relación entre la jurisdicción y las prerrogativas parece marcada por perfiles de mayor cooperación. La Corte constitucional asume el papel del juez que, no solo tiene que resolver los casos a su vez planteados, sino también definir los rasgos de un conflicto perenne entre las pretensiones de independencia y las de la jurisdicción.

Hasta que la razón que justifica la exclusión de la jurisdicción de los asuntos internos de las Cámaras sea la de la protección de la soberanía “institucional” del órgano y no la de la garantía de la función, las prerrogativas no funcionarán como un instrumento de legitimación de los órganos constitucionales, sino como un síntoma de su deslegitimación progresiva. Solo el acceso a una dinámica funcional de las garantías, de acuerdo con criterios de cooperación y no en conflicto, podría permitir una recuperación de la plena

⁴² Buonomo (AÑO) opina que la adhesión a una noción “geográfica” de garantía hizo posible evadir el control judicial sobre los actos y actividades cumplidos por el Parlamento, aunque sustancialmente administrativos.

legitimidad de los órganos en el sistema democrático. En un sistema en el que existe un juez de estos conflictos, un acceso a la cooperación entre los órganos de los poderes del Estado no puede ser alcanzado si estos optan por no conocer el asunto, más bien debería ser a través del reconocimiento mutuo de sus funciones asignadas por la Constitución y la conciliación entre las hipótesis que están en un contraste aparente.

En este caso, la reciente doctrina de la Corte constitucional y de la Corte de Casación ofrece un argumento a favor de una lógica más laxa – en comparación con otros ámbitos – en las relaciones entre los poderes; no se busca la “colisión” entre los poderes pero, en una perspectiva donde prevalece la función de protección de los derechos, se abre a una superación progresiva de una idea cerrada de *autodichia*⁴³.

Es necesario precisar que los controles recíprocos no deben entenderse como un obstáculo a la independencia constitucionalmente intangibles de los órganos. Dicho de otra manera, no se puede decir que la superación de la *autodichia* podría ser un “caballo de Troya” que permita ilimitadamente que los jueces se inmiscuyan en la vida de los órganos constitucionales (Cassese,). Los controles se entienden en la perspectiva tradicional de los *checks and balances* anglosajones y deben leerse siempre en sentido “biunívoco”, respetando el sistema de prerrogativas previsto en la constitución. Por otra parte, no es difícil darse cuenta de la diferencia básica entre un proceso civil y uno penal, así como entre una acción dirigida contra un miembro de una Cámara y una dirigida contra la administración.

⁴³ Griglio (AÑO) opina que la integración de la jurisdicción interna con la común para la superación de la exclusividad de la *autodichia*, en la perspectiva de una “co-dichia”, solo podría lograrse a través de la extensión del control por la Corte de casación sobre la legalidad de las decisiones de los órganos internos. No solo requiere la definición de un equilibrio entre la autonomía del órgano y la extensión de la jurisdicción, sino, de hecho, una eficaz «collaborazione tra tutti i poteri [...] coinvolti, in chiave non già di difesa delle relative attribuzioni, bensì di fattuale cooperazione nella risoluzione dei casi giuridici che, pur prevedendo il coinvolgimento delle Camere, si pongono ai limiti dello “statuto costituzionale di garanzia” ad esse riconosciuto» (p. 20).

Esta tesis, por lo tanto, determinaría una nueva extensión del “Estado de derecho” con respecto a los órganos constitucionales, presentando una interpretación diferente de la idea tradicional de que «nell’ordine costituzionale vigente esistono talune aree che – in virtù di “privilegi” aventi varia giustificazione – rimangono fuori dagli schemi dello Stato di diritto» (Sandulli, 1977, p. 1838). Si este argumento se leyera en un sentido absoluto, esto significaría que incluso la *autodichia* podría fundarse sobre una razón implícita que la justifica en la perspectiva de la protección de la autonomía del órgano, pero argumentando que las instituciones del Estado acabarían por estructurarse como entidades separadas. La derogación de los principios del Estado de derecho es admisible exclusivamente en los casos expresamente establecidos por la Constitución. Por otra parte, la dialéctica entre los poderes del Estado no puede admitir “enclaves” con respecto a la legalidad que no tengan una justificación constitucional efectiva.

Solo de esta manera se garantizaría la posibilidad a los ciudadanos de obtener una protección efectiva de sus derechos, superando la exclusividad en el conocimiento de las relaciones en conflicto, el cual, de acuerdo con una tradición no actual, desde siempre ha sido reservado a los sujetos internos de los órganos constitucionales⁴⁴. A su vez, la apertura de la *autodichia* no comprometería la autonomía de los órganos en casos de un reconocimiento oportuno y justo de sus funciones primarias por parte de una jurisdicción que tenga plena conciencia de su papel en el sistema⁴⁵. Estos asuntos deben entrar en un círculo virtuoso con respecto a las relaciones entre órganos

⁴⁴ En un contexto donde hay una constitución rígida y una jurisdicción constitucional sobre los conflictos, la lógica de la soberanía parlamentaria sería superada, tal como se entendía en la antigua tradición británica que data de Dicey (pero ahora incluso obsoleta en ese sistema), por la lógica de la “reserva parlamentaria”, la cual tendría que ser leída según la definición de los ámbitos de garantías que la Corte constitucional contribuyó a determinar en la sentencia número 120 del 2014 (Buonomo,).

⁴⁵ Según la lección de Pizzorusso (1974), el papel del juez sería, precisamente, el de contribuir en el proceso de creación y realización del derecho, a «assicurare il rispetto dei principi fondamentali che compongono la “costituzione materiale” vigente nel nostro paese» (p. 51). Este papel garantizaría un equilibrio efectivo con respecto a la influencia de los gobiernos, para «impedire che la spinta delle esigenze contingenti possa travolgere i principi fondamentali della società o le garanzie delle libertà dei singoli» (p. 51).

constitucionales y jurisdiccionales, en muchas ocasiones esperado, pero que en la actualidad todavía está lejos de cumplirse.

BIBLIOGRAFÍA

Brunetti, L. (2016). *Autodichia parlamentare. La giustizia domestica delle Camere nello Stato costituzionale di diritto*. Milán, Italia: .

Buonomo, G. (2013). *L'autodichia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*.

Cicconetti, S. M. (1985). *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari, en Giurisprudenza costituzionale*.

Corte constitucional, 9 de mayo 2014, n. 120, par. 4.4. Cons. Diritto

Corte de casación, S.U., 17 de diciembre 1998, n. 12614

Di Muccio, P. (1990). *L'autodichia parlamentare sugli impiegati delle camere, en Diritto e società*.

Ferro, G. A. (2015). *Autodichia parlamentare e camouflage dei conflitti interorganici (all'ombra della CEDU)*. *Rivista AIC*

Griglio, E. (2015). *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, en *Osservatoriosullefonti.it*.

Lehner, E. (2002). *“Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti” vs. “Giusto processo”, precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario*, en *Giurisprudenza costituzionale*.

Mazzoni Honorati, M. L. (1987). *Osservazioni di alcune discusse prerogative: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milán, Italia:

Occhiocupo, N. (1988). Autodichia. En *Enc. giur.* Roma, Italia: Treccani.

Occhiocupo, N. (2010), *Il diritto ad un giudice "indipendente ed imparziale" del personale degli organi costituzionali e della Corte dei Conti (1979)*, en Id., *Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto genetico dinamico e indissolubile*, Milano, 2010.

Occhiocupo, N. (2010). *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei Deputati e degli organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Il diritto dell'U.E.*, 2010.

Panunzio, S. P. (1978). *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati della Camera e giustizia della politica nello Stato costituzionale di diritto*, en *Giurisprudenza costituzionale*.

Passaglia, P. (2014). *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, en *Giurisprudenza costituzionale*.

Pizzorusso, A. (1974). *Introduzione*, in Id., *L'ordinamento giudiziario*, Bologna, Italia

Pizzorusso, A. (1990). *L'organizzazione della giustizia in Italia*. Torino, Italia:

Sandulli, A. M. (1977). *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giurisprudenza italiana*.

Scoca, Fanco Gaetano, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, en *Giurisprudenza costituzionale*, 2014.