

# EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS. LA EXPERIENCIA ITALIANA (1)

IGNACIO TORRES MURO

*A mis compañeros de «exilio voluntario»..*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. *Planteamientos previos.* 2. *Algunos cambios históricos.* 3. *El principio de los «interna corporis».* 4. *Los tres conflictos.* 5. *Una cuestión previa: El control de la constitucionalidad de los Reglamentos.*—II. EL CONTROL SOBRE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: 1. *Planteamiento del problema.* 2. *El control sobre el cumplimiento de las normas constitucionales.* 3. *La práctica del «coordinamento».* 4. *El control sobre el cumplimiento de las normas reglamentarias.* 5. *Los planteamientos alternativos.* 6. *Los procedimientos de prueba y los poderes de investigación de la Corte Costituzionale.* 7. *La diversa interpretación de las normas constitucionales sobre las votaciones.*—III. EL CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: 1. *Introducción.* 2. *El conflicto de base: Tutela de derechos e intereses legítimos y autonomía parlamentaria.* 3. *Un problema posterior: La determinación del juez competente.* 4. *La palabra a la Corte.*—IV. EL CONTROL SOBRE EL EMPLEO DE FONDOS PÚBLICOS: 1. *Introducción.* 2. *La generalidad de la jurisdicción contable.* 3. *Jurisdicción contable y autonomía de las Cámaras.* 4. *La decisión de la Corte.*—V. CONCLUSIONES.

---

(1) Este estudio ha sido realizado durante el curso 1983-84, en Italia, gracias a una beca de formación del personal investigador en el extranjero. Debo agradecer al profesor PREDIERI su acogida en el Istituto di Diritto Pubblico de la Facoltà di Scienze Politiche de la Università degli Studi di Firenze, al profesor MORISI y a la Fondazione di Firenze la posibilidad de trabajar en sus locales y a los profesores CORPACCI, BOCCACCINI, LA PERGOLA, MANZELLA, PIZZORUSSO y TOSI las orientaciones que me dieron. El uso de las bibliotecas de la Corte Costituzionale y de la Camera dei Deputati en Roma fue, por supuesto, imprescindible; a sus directores también les estoy muy agradecido. JOSÉ LUIS PIÑAR, JAVIER BALLARÍN y LUIS DíEZ-PICAZO me convencieron de que el texto no está mal del todo.

La abreviatura GC corresponde a la revista *Giurisprudenza Costituzionale*.

## I. INTRODUCCION

### 1. *Planteamientos previos*

El tema del control jurisdiccional de los actos parlamentarios viene despertando últimamente un cierto interés en la doctrina española (2), que como es lógico, dada la fuerte influencia de la italiana y las facilidades de acceso a la misma, suele acudir a bibliografía de este país para elaborar el marco teórico desde el que ocuparse de nuestra propia realidad.

No es éste, desde luego, el único caso en que esto ocurre (3), y aunque es algo totalmente correcto, también se trata de una operación que entraña sus riesgos, puesto que supone olvidar, o al menos no tener continuamente en cuenta, las radicales diferencias que existen tanto entre los sistemas políticos español e italiano como entre las instituciones que sobre los mismos se han construido.

En pocos casos como en el del control jurisdiccional de los actos parlamentarios es tan obvio el problema que plantean dichos «traslados teóricos», ya que existen una serie de factores muy importantes —diferente organización de la justicia constitucional, carácter peculiar de la administrativa, supervivencia de una idea del Parlamento como Asamblea soberana— que hacen de la italiana una situación peculiar.

Por ello, puede servir de algo examinar más a fondo el debate doctrinal y las soluciones jurisprudenciales que ha provocado este problema en Italia, de manera que se ofrezca un cuadro completo del «estado de la cuestión». No se trata de resolver los problemas que dichos controles jurisdiccionales plantean, sino de analizar las soluciones ya dadas y lo que sobre ellas se ha escrito. El estudio se centrará, por tanto, preferentemente, en exponer la jurisprudencia constitucional y los comentarios que suscitó y suscita.

---

(2) Puede servir como índice el hecho de que varias comunicaciones a las Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario tocaban el tema, que parece ser que será también tratado en otras organizadas por la Dirección General de lo Contencioso.

(3) Un ejemplo claro es el del traslado de la teoría de la *centralità* del Parlamento para explicar la posición de las Cortes en nuestro sistema constitucional, teoría que, por cierto, ha entrado en crisis, como atestigua CHELI en «La centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello», en *Quaderni costituzionali*, año I, núm. 2, agosto 1981.

2. *Algunos cambios históricos*

Que la posición del Parlamento dentro del entramado constitucional es distinta hoy en los Estados occidentales de la que gozó durante el siglo pasado es un hecho que no puede ser puesto en duda, como también es evidente que su papel en el sistema político y su estructura han cambiado, como consecuencia de una serie de fenómenos en cuyo análisis no se puede entrar aquí por evidentes razones de espacio, pero que conviene no perder nunca de vista, tales como la aparición de sistemas de control de constitucionalidad o de los partidos políticos en sentido moderno.

Hubo una época —cuyo momento histórico varía según los países— en que para apoyar su establecimiento definitivo como uno de los poderes del Estado, las Cámaras recibieron —o afirmaron autónomamente— una serie de prerrogativas que concordaban con su imagen de sí mismas como órganos «cerrados, autónomos, distintos en cierto modo del Estado» (4), serie de prerrogativas que «venían a construir todo un sistema... dirigido a defender al nuevo 'poder' contra cualquier 'atentado', contra cualquier 'injerencia' de sujetos u órganos 'extraños', con el fin de consentir que éste ejercitase sus funciones con plena independencia y autonomía de los otros dos, del Poder Ejecutivo, pero también del Judicial» (5), y que tenían por objetivo «igualar las Cámaras... al Rey» (6). Se trataba, por tanto, de instrumentos —como la inmunidad, por ejemplo— «a través de los cuales preservaban su libertad y, por tanto, aquella parte de la soberanía popular que les había sido conferida» (7).

El Poder Judicial —visto aún como «una expresión del Ejecutivo» (8)—

(4) S. ROMANO, «Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato», en *Scritti Minori*, vol. 2, Milán, 1950, p. 151.

(5) N. OCCHIOCUPO, *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milán, 1973, pp. 143-144.

(6) N. OCCHIOCUPO, «Teologia dei corpi separati e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi», en *GC*, 1980, pp. 1421 y ss.

(7) P. DI MUCCIO, «Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari», en *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milán, 1979, p. 504.

(8) LUCIFREDI, «Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive lese del personale dipendente dagli organi costituzionale dello Stato», en *Rassegna parlamentare*, 1971, p. 40.

no pudo sustraerse a esta tendencia, basada también en la idea de que sólo el Parlamento expresaba válidamente la voluntad popular, por lo que «se creía básico que los representantes del pueblo pudiesen ejercer en plena y completa libertad sus funciones, sin que ningún obstáculo pudiera serles opuesto por órganos ejecutivos o judiciales, a los que se les reconocía, eso sí, lo esencial de sus funciones, pero sin olvidar su no directa derivación de la voluntad popular, de manera que, por exaltación dogmática de ésta se les colocaba en un plano inferior, que los hacía institucionalmente inadecuados para ejercitar cualquier control sobre la actividad del Parlamento» (9). El resultado final era que se equiparaban «las violaciones de la esfera de autonomía primaria —ejercicio de la función legislativa— a las violaciones de la esfera de autonomía secundaria —ejercicio de la función de autoorganización y autogestión, considerando también éstas como un verdadero atentado contra el ejercicio de la función legislativa» (10).

Ni que decir tiene que la situación actual es, en principio, bastante diferente, aunque sólo sea porque nos encontramos en una época en la que «todas las prerrogativas y las posiciones de poder absoluto e incontrolable, también las de las 'instituciones representativas', son vistas con desconfianza» (11). La posición del Parlamento y del Poder Judicial son hoy distintas de las del pasado, como lo es la manera de entender el ordenamiento jurídico en general. Así, mientras que para este último la independencia es un requisito casi unánimemente exigido, y en algunos casos asegurado mediante mecanismos institucionales de una gran complejidad —como nuestro Consejo General del Poder Judicial—, el Parlamento «no es ya una corporación medieval, sino un órgano del Estado sometido, ni más ni menos que los otros órganos y los ciudadanos, a los principios y a las normas de la Constitución», de modo que «no puede crearse un Estado dentro del Estado y debe abandonar... aquella filosofía de fortaleza asediada que en el pasado tuvo su justificación y representó uno de los motivos de su fuerza y de su victoria» (12).

Este cambio en la posición de los Parlamentos —cuyo análisis teórico ha hecho la doctrina italiana que se cita para introducir el estudio de los pro-

(9) LUCIFREDI, *op. cit.* en nota 8, p. 41.

(10) MINIERO, «Le Camere come organi legislativi e amministrativi dello Stato-persona», *Nuova Rassegna*, 1974, p. 1689.

(11) MODUGNO, en *Postilla a TRAVERSA*, «Sindacato sul procedimento di formazione della leggi...», en *GC*, 1977, p. 1344.

(12) DI MUCCIO, *op. cit.* en nota 7, p. 506.

blemas que plantea el control jurisdiccional de los actos parlamentarios— puede explicarse, aun a riesgo de simplificar excesivamente, por la concurrencia de dos factores: por un lado, el éxito en Europa de la idea de Constitución como norma jurídica —éxito aún relativo—, importada de los Estados Unidos, y la consiguiente aparición de sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes que suponen el sometimiento de las Cámaras a Derecho, cosa que, como es sabido, en algunos países —Inglaterra, sin ir más lejos— no ha pasado; por otra parte, la nueva posición que adquieren los otros «poderes» desde el momento en que se afirma rotundamente la idea de la soberanía popular —lo que supone excluir la parlamentaria aún más que la nacional— desde el momento en que Ejecutivo y Tribunales ya no buscan su legitimidad en otros puntos de apoyo. Lo hacen en el pueblo soberano, que, organizado en el poder constituyente, es quien, a través del texto constitucional, les dota de sus poderes. Es decir, Gobierno y Poder Judicial son también —como las Cámaras que además representan al pueblo— expresión de la soberanía popular.

Otra manera de ver las cosas sería, por otra parte, contradictoria con la tendencia —muy clara en las Constituciones de nuestro siglo— a someter a Derecho el ejercicio del poder político y, en el caso italiano, constituye «un absoluto menosprecio del espíritu garantista que de su Constitución era y es la parte mejor e insuprimible» (13).

### 3. *El principio de los «interna corporis»*

Entre las armas del arsenal preparado para la defensa de la autonomía parlamentaria en aquellos momentos difíciles —inmunidad, etc.—, la que aquí nos interesa es la falta de control de los actos del Parlamento por parte de todo tipo de jueces, conocida en la doctrina italiana con el nombre de *interna corporis*, principio del que ha sido destacado, dependiendo de la postura del comentarista, su imprecisión (14), su vetustez (15), su importancia (16) o su inútil complejidad (17).

(13) PARESCÉ, «Interna corporis e Costituzione», en *Nuovi Studi politici*, 1979, IV, p. 33.

(14) «Misterio eleusino»; MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 67; «caos indistinto y todavía mal analizado por la doctrina», ROMANO, en *op. cit.* en nota 4, p. 151; «tema en cierto sentido fantasmagórico», SANDULLI, «Considerazioni interna di sindacato...», en *Studi per il XX anniversario della Assemblée Costituente*, volumen IV, p. 458.

El análisis de los orígenes y el significado del mismo que provocó en Italia la famosa sentencia de la Corte Costituzionale número 9/1959 ha tenido como resultado el demostrar, por una parte, que se trata de la recepción de una doctrina alemana, surgida en circunstancias históricas muy particulares —en concreto uno de los períodos álgidos del conflicto entre Bismarck y el Bundestag—, y por otra que la construcción alemana no es sino un intento de trasladar categorías propias del Derecho anglosajón y, más en concreto, británico (18).

Así, los escritores italianos que comienzan a interesarse en el punto —con ocasión de una ley sobre tarifas aduaneras de 1878— hacen referencia a autores alemanes (19) que se ocuparon ampliamente del problema, sobre todo en el caso de Gneist (20), que, a su vez, como buen estudioso de las instituciones inglesas que era, incorpora a sus razonamientos el principio de la «exclusive cognizance of internal proceedings», típico en el Parlamento británico (21).

No cabe duda, sin embargo, que de dicho principio —que en un primer momento se refiere tan sólo al desarrollo del procedimiento legislativo— pronto va a pasar, en la experiencia italiana, a otros campos de la actividad parlamentaria que las Cámaras quieren mantener libres de las intromisiones del Poder Judicial, como son el de sus actos «administrativos» y el de la ejecución de los presupuestos. En estos terrenos entra en conflicto con los que inspiran el nuevo orden constitucional (1947) surgido tras la caída del fascismo y el fin de la segunda gran guerra.

(15) «Antiguo fetiche», BARILE, «Il crollo di un antico...», en *GC*, 1959, p. 240; «tradicional, histórico, vetusto principio», MODUGNO, «In tema di regolamenti parlamentari...», en *Scritti in Onore di Gaspare Ambrosini*, tomo II, Milán, 1970, p. 1372; «antiguo», BONESCHI, «Problemi del procedimento legislativo...», en *Rivista di Diritto processale-civile*, 1960, p. 588.

(16) «Gozne de seguridad de la independencia y de la autonomía de las Asambleas», MOHROFF, «La competenza della Corte Costituzionale...», en *Rassegna parlamentare*, 1959, p. 156.

(17) «Estériles logomaquias», PARESCÉ, *op. cit.* en notas 13 y 26; «elegantes cuestiones jurídicas», DI CIULO, «Le nuove frontiere della burocrazie parlamentari», en *Il Foro Amministrativo*, 1981, I, 1559.

(18) Véase, en general, BERTOLINI, «Appunti sull'origine...», en *Studi per il XX anniversario della Assemblea Costituente*, vol. IV, 1969.

(19) BERTOLINI, *op. cit.* en nota 18, pp. 44 a 52.

(20) BERTOLINI, *op. cit.* en nota 18, pp. 53 a 78.

(21) BERTOLINI, *op. cit.* en nota 18, pp. 78 a 93.

#### 4. *Los tres conflictos*

Se trata de equilibrar la defensa de la autonomía de las Asambleas, por un lado, «con la tutela contra la ley *viciada* en el procedimiento» (22); por otro, con el derecho de todos a recurrir a los tribunales para defender sus derechos e intereses legítimos (artículo 24 de la Constitución italiana); y, por fin, con el principio del control jurisdiccional sobre el empleo de fondos públicos (artículo 103.2 de la Constitución italiana).

Toda la argumentación podría construirse, por tanto, como un conflicto entre intereses. En los tres casos la autonomía de las Cámaras choca con otros que deben considerarse susceptibles de tutela. Así, la falta de control sobre el procedimiento deja a merced de aquéllas —de la mayoría, para ser más precisos— el respeto de las normas sobre producción de normas jurídicas; la falta de jurisdicción sobre los agentes que manejan el dinero presupuestado entra en conflicto con el control del empleo de los fondos públicos, y, por último, la imposibilidad de recurrir a la justicia administrativa deja indefensos, sobre todo, a los empleados parlamentarios, violando su derecho a la tutela judicial.

En los tres casos, como se ve, la exigencia de autonomía de las Cámaras entra en conflicto con el sometimiento a derecho de todos los poderes públicos, entendido éste como un principio fundamental del Estado de hoy día —nuestra Constitución lo recoge expresamente en el artículo 9.2—. Consecuencia de este conflicto es el hecho de que ante las pretensiones de los órganos judiciales más diversos de controlar la actividad de las Cámaras se oponga siempre la regla de los *interna corporis*, intentando así configurar una especie de área exenta dentro del Estado de Derecho, área exenta que se justifica —cuando se justifica— en base a la necesaria libertad de acción del Parlamento.

La experiencia italiana ha estado marcada por el planteamiento de los tres conflictos ante la Corte Costituzionale; dos de ellos —el de los *interna corporis* procedimentales y el de los financieros, por así decirlo— han sido ya objeto de sentencia —en el primer caso hasta dos: la 9/1959 y la 78/1984; en el segundo se trata de la 129/1981—, mientras que el tercero —*interna corporis* «administrativos»— ha sido remitido a la misma por la Corte di Cassazione, encontrándose ahora a la espera de una decisión.

---

(22) MANZELLA, *op. cit.* en nota 14, p. 228.

El objeto de este estudio será el análisis de esta jurisprudencia de la Corte y de los comentarios doctrinales que ha suscitado, para intentar luego extraer algunas conclusiones sobre cómo han sido resueltos en Italia los dilemas que anteriormente planteábamos.

Pero antes es necesario ocuparse de un problema íntimamente conectado con los anteriores: se trata del sometimiento o no de las normas parlamentarias al control de constitucionalidad —no resuelto en el caso italiano como en el español por una norma explícita (véase artículo 27.2 de la LOTC)—, que si bien ha sido eludido hasta ahora por la Corte parece ser que no podrá continuar siéndolo en el futuro, al pronunciarse sobre los *interna corporis* administrativos, puesto que las *ordinanze di riinvio* (autos de remisión) de la Corte di Cassazione se lo plantean directamente. Una decisión en el sentido de excluir estas normas del control de constitucionalidad «daría alas» a quienes defienden radicalmente la independencia del Parlamento.

##### 5. *Una cuestión previa: El control de la constitucionalidad de los Reglamentos*

En la doctrina el tema ha sido bastante discutido (23). Surge porque el artículo 134 de la Constitución italiana limita el juicio de legitimidad constitucional a las leyes y a los actos *aventi forza di legge* (24), de modo que sólo aquellos a los que se les reconozca fuerza de ley pueden ser objeto del mismo. Ante la falta de una clara decisión de la Corte (25), la doctrina ha desarrollado diferentes maneras de entender la «fuerza de la ley», que tienen consecuencias respecto a la admisibilidad o no de los reglamentos a dicho control.

Algunos autores empiezan por negar el carácter de norma jurídica de los mismos (26) para después afirmar su «juridicidad» sólo en el ámbito de su

(23) Véase CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità...*, Padua, 1979, pp. 121 y ss., y PRISCO, «Sui regolamenti parlamentari come 'atti aventi forza di legge'», en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1980/2, pp. 406 y ss.

(24) El artículo 23, a) legge II, marzo 1953, n.º 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte), también utiliza este concepto, traducible por actos con fuerza de ley.

(25) La esperada sentencia sobre el problema de las abstenciones (n.º 78/1984) elude pronunciarse sobre el problema de forma directa.

(26) ROMANO, «Sulla natura giuridica dei regolamenti», en *Scritti minori*, Milán, 1950, vol. I, pp. 213 y ss.

ordenamiento particular, tratándose, por tanto, de normas internas (27) que no forman parte del ordenamiento estatal y que, por ello, no están sometidas a controles externos. Todos estos argumentos, sostenibles hasta cierto punto en el período de vigencia del Estatuto Albertino, son rechazados por la mayor parte de la doctrina al no poder olvidar el hecho de que ciertas normas de la Constitución de 1947 (principalmente los artículos 64 y 72) parecen desmentir este carácter interno de los Reglamentos y otras (artículo 134) convierten el problema en el de saber si poseen o no la «fuerza de ley».

Estableciendo como elementos característicos de esta última la *primarietàà* (28) y la capacidad de operar en el terreno atribuido por la Constitución a la ley, una de las tendencias, capitaneada por SANDULLI, niega a los reglamentos la misma porque, aun siendo normas primarias, «no operan en el espacio atribuido por la Constitución a las leyes ni poseen la eficacia de éstas... (Aquella) les reserva un espacio distinto (artículos 64 y 72) y no pueden operar sino dentro de los límites de tal espacio» (29).

Otros autores han usado el concepto de «valor de ley», estableciendo una tautología —a su juicio irresoluble— consistente en que la fuerza de ley puede predicarse sólo de aquellos actos susceptibles de ser sometidos al referéndum abrogatorio previsto en el artículo 75 de la Constitución italiana y al juicio de legitimidad constitucional regulado en el artículo 134.

CRISAFULLI, por su parte, sostiene que poseen «fuerza de ley» aquellos actos capaces de innovar el derecho objetivo subordinados sólo a las normas constitucionales; y, también, aquellos autorizados por éstas para disciplinar determinadas materias con respecto a las cuales debe considerarse excluida la intervención de la ley (30).

Finalmente, RUGGIERI y PANUNZIO (31) combinan los conceptos de fuerza y valor de ley sosteniendo que los reglamentos son actos normativos primarios sólo susceptibles al control por la Corte Costituzionale.

(27) ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 3.ª ed., Florencia, 1977, pp. 217 y ss.

(28) Son normas primarias las que mantienen una relación directa con la Constitución.

(29) SANDULLI, «Spunti problematici in tema di autonomia...», en *Giurisprudenza italiana*, 1977, p. 1834.

(30) CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, 5.ª ed., p. 339.

(31) RUGGIERI, en *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milán, 1977, p. 122, y PANUNZIO, «Sindacabilità dei regolamenti parlamentari...», en *GC*, 1978, I, pp. 256 y ss., en especial pp. 269 y s.

Estas tres últimas posturas tienen en común el hecho de que admiten, si bien a partir de razonamientos distintos, la posibilidad de que *todas las normas* contenidas en los reglamentos sean sometidas al control de la Corte Costituzionale y sólo al mismo.

Una menos convencional es la que defiende MANZELLA, actualizando las de BON VALSASSINA y MARTINES y extrayendo importantes consecuencias de la tesis de que no todas las reglas parlamentarias tienen el mismo valor (32). Para este autor, «sólo a las normas 'interpretativas' y 'extractivas' se les puede reconocer la fuerza de ley» (33), de modo que éstas son las únicas susceptibles de ser controladas por la Corte.

A pesar de que la mayoría de los autores —como se ha visto— se inclinan por reconocer la fuerza de ley de los reglamentos, la Corte Costituzionale no se ha decidido aún en un sentido o en otro y —contra lo que parecía probable— ha eludido la cuestión en su sentencia 74/1984, aunque le resultará prácticamente imposible hacerlo en la que resuelva la inconstitucionalidad o no de los artículos 12 de los Reglamentos del Senado y de la Cámara. En ambos casos las *ordinanze di rinvio* se plantean el problema como cuestión previa, manifestándose a favor de la posibilidad del control por parte de la Corte (35), aun cuando reconozcan que la regla de cuya constitucionalidad se duda pueda también extraerse del «conjunto de disposiciones sobre la tutela jurisdiccional», no necesariamente incluidas en los reglamentos de las Cámaras, con lo que se le deja a la Corte una vía de escape para no afrontar el problema.

## II. EL CONTROL SOBRE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

### 1. Planteamiento del problema

Es un hecho innegable que hay una serie de normas jurídicas cuya función consiste en regular el procedimiento legislativo de manera que sólo

---

(32) BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padua, 1955, pp. 133 y ss., y MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Padua, 1952, p. 85.

(33) MANZELLA, *Comentario al artículo 64 de la Constitución italiana*, a publicar en breve en la serie dirigida por BRANCA y editada por ZANICHELLI y el Foro italiano. El original mecanografiado me lo facilitó su autor, a quien se lo agradezco; p. 38.

(35) Véase las «ordinanze» en *Giurisprudenza italiana*, 1977, pp. 1831 y ss., e *idem*, 1981, pp. 854 y ss.

podrá recibir el nombre de ley aquel texto que haya sido aprobado por las Cámaras respetándolas, pues en caso contrario nos encontraremos ante otro tipo de acto o ante un «intento de ley» que no alcanza tal categoría. De esta manera de ver las cosas surge la posibilidad de la existencia de vicios formales que provoquen la nulidad de la ley, diferenciables de aquellos materiales causados por la aparición de una con un contenido contradictorio con el de la norma constitucional.

Es sabido que KELSEN identifica ambos tipos de vicio, sosteniendo que no existe la categoría de vicios materiales, puesto que una disposición contraria a la norma fundamental no es más que una ley que debió ser aprobada de acuerdo con el procedimiento de reforma de la misma y, por tanto, su vicio es de tipo formal (36). Sin entrar en las posibles críticas a esta teoría (37), puede eludirse señalando que de lo que se trata en este caso es de estudiar el problema que plantean aquellas leyes cuyo contenido es constitucional —en el sentido de que ninguna de sus normas contradice las disposiciones de la Constitución—, pero han sido aprobadas violando el procedimiento establecido por ésta o por normas de inferior rango, como los reglamentos parlamentarios.

Lo delicado del asunto salta a la vista desde el momento en que, como se ha escrito (38), mientras que los «vicios de fondo de la ley son vicios de un acto que, una vez aprobado, sale del Parlamento y vive por su cuenta...», los vicios del procedimiento... han tenido lugar dentro de las Cámaras, por decisión explícita o implícita de éstas», convirtiéndose, por tanto, en una cuestión «venenosa», ya que toca el «problema clave de la autonomía del Parlamento». Efectivamente, se trata en este caso no ya de limitar la capacidad de un acto de las Cámaras (la ley) de modificar el ordenamiento jurídico si no se respeta la Constitución, sino de ver si el Parlamento —y no sus productos, por expresarlo así de mal— respeta una serie de normas mediante las cuales el constituyente —o él mismo cuando se trata de la violación de los reglamentos parlamentarios— ha pretendido someter a derecho sus actividades, no el resultado de las mismas.

Se intenta que las Cámaras «sean colocadas *sub lege*, para garantizar el respeto de los principios... que constituyen la base legal del procedimiento

(36) KELSEN, «La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)», en *Revue du droit public*, XXXV (1928), pp. 197 a 257, especialmente p. 206.

(37) Véase ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bolonia, 1977, p. 33.

(38) MANZELLA, *op. cit.* en nota 14, p. 229.

de formación de la voluntad pública» (39). Hasta qué punto este someterse a normas y, lo que es más importante, al control que sobre el cumplimiento de las mismas pretendan articular los Tribunales, amenaza con destruir la autonomía de las mismas o es una consecuencia del Estado de Derecho, es una de las cuestiones generales que podrían plantearse aquí, pero no hay que olvidar el objeto del estudio, que es el análisis del caso italiano. Caso italiano en el que, por otra parte, las relaciones entre la jurisdicción constitucional y las Cámaras son bastante difíciles y no precisamente por la falta de respeto de aquélla a la autonomía de éstas, sino por su tendencia —que es quizá una respuesta a la situación del Parlamento, marcada por su incapacidad de abordar grandes proyectos de reforma (40)— a invadir, mediante una interpretación amplia de sus poderes —las famosas sentencias *additive* o *modificative*—, terrenos en principio reservados a las Cámaras (41), pasando de ser un «legislador negativo» a convertirse en uno «positivo», con todos los riesgos que esto implica.

Ahora bien, si es cierto que, como se ha dicho, «la histórica *querelle* llamada de los *interna corporis* sirve sólo como terreno de ejercicios con soldaditos de plomo», tampoco puede negarse que conserva un «gran interés para la sistematización teórica de la actividad parlamentaria en su conjunto» (42).

La cuestión ha llegado hasta la Corte Costituzionale italiana en dos ocasiones. La primera inmediatamente después de su establecimiento, resolviéndola con la doctrina 9/1959, que provocó una avalancha de estudios doctrinales sobre el tema. La segunda, muy reciente, resuelta con la decisión 74/1984, en la que se analiza una praxis parlamentaria presuntamente opuesta al texto constitucional. En torno a ellas girará el intento de sistematizar doctrina y jurisprudencia para ofrecer una visión general.

---

(39) BONESCHI, *op. cit.* en nota 15, p. 585.

(40) Sobre estos problemas, PREDIERI, *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milán, 1975, p. 196.

(41) Sobre las relaciones Corte Costituzionale-Parlamento, CRISAFULLI, *La Corte Costituzionale ha vent'anni*, en OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte Costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978; 2.ª ed., Padua, 1984, y las aportaciones de MODUGNO, ELIA y ZAGREBELSKY a BARILE, CHELI, GRASSI (a cura di), *Corte Costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982.

(42) MANZELLA, *op. cit.* en nota 14, p. 243.

## 2. El control sobre el cumplimiento de las normas constitucionales

El primer dilema que se le planteó a la Corte en su momento fue la supervivencia de ciertas maneras de entender la posición del Parlamento en el sistema constitucional, que consideraban que aquélla no podía ni siquiera controlar la aplicación por éste de las normas constitucionales.

Reflejo de las mismas fue la postura adoptada por los abogados del Ente Nazionale per la Cellulosa —institución favorecida por la ley cuya constitucionalidad se puso en duda en 1959—, negando «ante todo que la Corte Costituzionale pudiera controlar los *interna corporis* de un órgano como la Cámara *superiorem non recognoscens*» (43). Postura apoyada por un sector de la doctrina que recordaba su particular naturaleza diciendo, entre otras cosas, que «la dialéctica parlamentaria... no aguanta condiciones de rigidez en el funcionamiento del órgano» (44) y que no pueden ponerse «las normas que regulan el procedimiento parlamentario al nivel de los reglamentos de cualquier asamblea administrativa» (45). Se pretendía deducir de esta especial naturaleza una situación en la que «el fenómeno de flexibilidad de las normas procedimentales... se manifiesta incluso en las relaciones entre el Reglamento y Constitución» (46), de manera que el valor de las normas constitucionales que regulan aspectos del procedimiento legislativo está limitado por el hecho de que «la tutela de su respeto... está... confiada a las mismas Cámaras y a sus miembros» (47), para concluir con la convicción de que «todavía se mantiene en Italia el viejo y tradicional principio de la falta de control sobre los *interna corporis*» (48).

Frente a estas composiciones de lugar, la Corte adopta una postura radicalmente negativa afirmando en la sentencia 9/1959 que «en la potestad de juzgar los conflictos relativos a la legitimidad constitucional de las leyes, atribuida a la Corte por el artículo 134 de la Constitución, está comprendida sin duda, e incluso en primer lugar, la de controlar la observancia de las

(43) GC, 1959, p. 255.

(44) COSENTINO, «Note sui principi della procedura parlamentare», en *Scritti per il primo decennale della promulgazione della Costituzione*, Milán, 1958, p. 401.

(45) COSENTINO, *op. cit.* en nota 44, p. 417.

(46) COSENTINO, *op. cit.* en nota 44, p. 417.

(47) ESPOSITO, «La Corte Costituzionale in Parlamento», en GC, 1959, p. 1331, y véase SANDULLI, *op. cit.* en nota 1, p. 464.

(48) ESPOSITO, «Questioni di invalidità delle leggi...», en GC, 1957, p. 1332.

normas de la Constitución sobre el procedimiento de formación de las leyes» (49). Contra la opinión de quien intentaba limitar sus poderes en base a la independencia de las Asambleas, el Tribunal insiste en que ésta «no implica... la absoluta falta de control, por parte de cualquier órgano del Estado, del procedimiento a través del cual las Cámaras toman decisiones, y en particular, la falta de control por parte de la Corte Costituzionale del procedimiento de formación de una ley» (50).

La Corte se niega, por tanto, a reconocer límites a sus posibilidades de controlar la constitucionalidad de las leyes que, de seguir las orientaciones de la doctrina antes citada, se hubiesen limitado a los vicios materiales de las mismas permitiendo a las Cámaras todo tipo de violaciones de las reglas procedimentales —no muchas— que tienen rango constitucional.

Parte de la doctrina elogió esta postura de la Corte negando la «flexibilidad» de las normas constitucionales sobre el procedimiento (51) y atreviéndose incluso a afirmar que «el ciudadano tiene derecho a pretender del legislador la perfecta observancia de *todas* las normas de la Constitución... también de aquellas que se refieren al procedimiento legislativo» (52). Por otro lado, el mismo ESPOSITO, defensor de la viabilidad, en la nueva situación, del principio de los *interna corporis* reconoció que dicha prerrogativa «no formaba ya parte del Derecho constitucional italiano vigente y había muerto de muerte natural» (53).

Pero, sin embargo, la Corte no fue más allá sacando todas las posibles conclusiones de su postura general en el caso concreto, puesto que, por un lado, quiso respetar una práctica de dudosa constitucionalidad (54) y, por otro, se negó a introducir entre las normas controlables aquellas que se derivaban de los reglamentos parlamentarios, normas que los interesados en anular la ley pretendieron hacer valer frente a ella.

---

(49) GC, 1959, p. 259.

(50) GC, 1959, p. 264.

(51) VIRGA, «Sindacato sugli interna corporis...», en GC, 1959, pp. 998 y ss.

(52) D'ANTONIO, «La competenza della Corte Costituzionale...», en *Rassegna parlamentare*, 1959, p. 128.

(53) ESPOSITO, *op. cit.* en nota 47, p. 625. Otros autores reaccionaron contra el intento de dar demasiado valor a la costumbre parlamentaria, que «no puede, en ningún caso, desarrollar una función derogatoria de las normas constitucionales»; PARESCE, *op. cit.* en nota 13, p. 31.

(54) Similar en parte a nuestra clásica corrección de estilo y llamada en Italia «coordinamento».

### 3. La práctica del «*coordinamento*»

Respecto al primero de los problemas, lo produjo la contradicción entre la práctica de la *Camera dei Deputati* (55), que permitía que después de la aprobación final del texto el presidente de la Cámara o de la Comisión —dependiendo del procedimiento utilizado y, por tanto, del órgano que hubiese dado su conformidad al proyecto— modificase el mismo antes de enviarlo al Senado, y los artículos 70 y 72 de la Constitución italiana. En el caso que a finales de los años cincuenta daba lugar a la famosa sentencia 9/1959, el presidente de una Comisión hizo uso de esta facultad enviando a la otra Cámara un texto distinto del aprobado, surgiendo la duda de si habían sido infringidos o no los artículos 72 —que dispone que debe haber una votación final sobre todos los proyectos— y 70 —cuyo texto («la función legislativa la ejercitan colectivamente las dos Cámaras») supone que senadores y diputados deban dar su conformidad a un texto idéntico.

La Corte resolvió el problema declarando que «en tanto en cuanto responde a exigencias de funcionamiento de los órganos colegiados (dicha práctica) no puede considerarse desde luego contraria a la Constitución», sin que, desde luego, «impida el ejercicio, por parte de la Corte Costituzionale, del poder de controlar la legitimidad constitucional del procedimiento de formación de la ley en el sentido de comprobar, caso por caso, si la redacción final del texto legislativo *coordinato* se ha mantenido dentro de los límites en los cuales el *coordinamento* ha sido autorizado, de manera que exprese la efectiva voluntad de la Cámara y valga para, junto con la idéntica voluntad de la otra Cámara, producir la ley» (56).

De esta manera, aun legitimando la práctica en general, la Corte se ha reservado el derecho de comprobar caso por caso la aplicación de la misma, ya que superados ciertos límites —que se identifican con el cambio en la voluntad expresada por la Cámara en la votación final previa— se trata de un acto inconstitucional. Ni que decir tiene que en el caso concreto, y tras un análisis detallado (57), el Alto Tribunal concluye que «no ha habido modificaciones sustanciales» (58), declarando no fundada la tesis que sostenía que los textos aprobados por Cámara y Senado eran diferentes.

(55) Hoy recogida por el artículo 90.2 de su reglamento.

(56) *GC*, 1959, p. 266.

(57) *GC*, 1959, pp. 266 a 268.

(58) *GC*, 1959, p. 268.

La doctrina reaccionó con muchas dudas y las críticas son prácticamente unánimes, yendo desde los que ven en ella una forma de legitimar «una práctica parlamentaria *contra legem*», que produce «manifiestamente una modificación tácita de la Constitución» (59), a quienes creen que supone dotar de elasticidad al artículo 72 frente a la clásica rigidez de las normas constitucionales (60), pasando por aquellos que afirman rotundamente que «una vez aceptado el principio del control sobre los *interna corporis*, la Corte debería haber interpretado y aplicado la norma aplicable relativa al caso en lo que ella claramente afirma y quiere, sin acoger y confirmar una praxis de discutible conformidad con tal norma», y que se ha dado «a la disposición a aplicar una interpretación excesivamente elástica y tolerante» (61). La única manera que encuentra de explicar el hecho es más política que jurídica, o al menos de política jurídica: la «Corte ha querido moderar un criterio de rígida interpretación» y a la vez «manifestar un cierto respeto con respecto a la autonomía de las Cámaras» (62).

Parece, efectivamente, que después de sentar claramente las bases del control sobre la «constitucionalidad formal de las leyes», quitando la razón a quienes negaban la competencia de la Corte, ésta, a la hora de enfrentarse con el problema concreto, se ha autolimitado evitando una declaración de inconstitucionalidad que hubiese podido provocar conflictos con el Parlamento.

#### 4. *El control sobre el cumplimiento de las normas reglamentarias*

El segundo límite que se pone la Corte es de naturaleza distinta. Frente a las pretensiones de quienes sostuvieron que «todas las normas del procedimiento formativo de las leyes, incluso si no son normas constitucionales, son relevantes para el juicio de constitucionalidad formal basado sobre el vicio de procedimiento» (63), la sentencia excluye de este tipo de control a

---

(59) TOSI, «La competenzaa della Corte Costituzionale...», en *Rassegna parlamentare*, p. 141.

(60) AMATO, «Questioni controverse...», en *GC*, 1961, p. 857.

(61) PIERANDREI, «Attività interna della Camera...», en *Giurisprudenza italiana*, 1959, p. 857.

(62) PIERANDREI, *op. cit.* en nota 61, p. 1027. Otros comentarios, también críticos, en TRAVERSA, «Considerazione in tema...», en *GC*, 1971, pp. 1506 y ss., y BONESCHI, *op. cit.* en nota 15, pp. 597 y ss.

(63) *GC*, 1959, p. 253. Abogados de quienes impugnaban la validez de la ley.

las que no tengan rango constitucional y, especialmente, las contenidas en los reglamentos de las Cámaras, afirmando que «mientras que el juicio sobre si un proyecto de aquellos para los que el artículo 72 de la Constitución exige el procedimiento normal, excluyendo el descentralizado, se refiere a un problema de interpretación de una norma de la Constitución que es de competencia de la Corte Costituzionale a los efectos del control de la legitimidad del procedimiento de formación de una ley, la determinación, por el contrario, del sentido y del alcance del artículo 40 del Reglamento de la Cámara, que excluye el procedimiento descentralizado para la aprobación de 'proyectos en materia tributaria', se refiere a una norma sobre cuya interpretación, habiendo sido puesto por la Cámara en su Reglamento ejercitando la facultad a ella atribuida por el artículo 72 de la Constitución, hay que considerar decisiva la opinión de la misma» (64).

La reacción de la doctrina en este caso es menos unánime. Se muestra en contra MODUGNO en una larga y brillante defensa de la condición de parámetro del juicio de constitucionalidad de las normas reglamentarias (65); y también ESPOSITO, que usa argumentos como la rigidez de las normas reglamentarias, que deben ser aprobadas —de acuerdo con el artículo 64 de la Constitución— por la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras (66). Por su parte, PIZZORUSSO defiende que las mismas «puedan desarrollar la función de normas interpuestas» (67), es decir, aquellas que «se colocan... entre la ley ordinaria y la norma constitucional y constituyen el medio a través del cual puede determinarse una (indirecta) violación de la Constitución» (68).

Para otros, por el contrario, la Corte ha adoptado una decisión correcta, puesto que la mención de los reglamentos por los artículos 64 y 72 de la Constitución italiana es evidente que no «constitucionaliza» las normas de éstos y, por ello, «no se puede considerar problema de legitimidad constitucional uno relativo a la violación de tales disposiciones por un acto concreto realizado por las Cámaras» (69). En un plano de defensa de la autono-

(64) GC, 1959, p. 261.

(65) MODUGNO, *op. cit.* en nota 15.

(66) ESPOSITO, *op. cit.* en nota 47, p. 630.

(67) PIZZORUSSO, «La deliberazioni preliminari...», en *Studi per el XX anniversario della Assemblée Costituente*, tomo V, 1969, p. 587.

(68) ZAGREBELSKY, *op. cit.* en nota 37, p. 39; véase LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della manifesta infondatezza*, Milán, 1957, pp. 28 y ss.; citado por PIZZORUSSO, *op. cit.* en nota 67, p. 581.

(69) PIERANDREI, *op. cit.* en nota 61, p. 1024.

mía parlamentaria, se afirma que «una tutela de este tipo no puede existir sino dentro del ordenamiento en el que dichas normas se insertan; es decir, interna al ordenamiento de las Cámaras, en cuya esfera de autonomía está comprendida sin duda también la interpretación de las normas reglamentarias y costumbres que presiden la actividad del Parlamento» (70), haciendo ver los inconvenientes de este tipo de controles, tanto en el plano más trascendente (71) como en el práctico (72). En un contexto más «jurídico», si se quiere, la cualidad de normas susceptibles de control de constitucionalidad a los reglamentos ha sido negada basándose tanto en argumentos de tipo formal (73) como sustancial, puesto que ningún precepto del ordenamiento italiano ofrece base para el reconocimiento del carácter de normas materialmente constitucionales a los reglamentos de las Cámaras (74). Por otra parte, el valor de normas interpuestas, en el sentido que ya se vio anteriormente, se niega por diversos tipos de razones, desde las consecuencias demasiado drásticas a las que tal reconocimiento podría llevar (75), hasta la idea de que los reglamentos parlamentarios no pueden considerarse incluidos en tal categoría, ya que «las normas interpuestas son aquellas que se colocan como específica condición de validez de determinadas leyes o de determinadas normas de la ley», mientras que en el caso de éstos, «las normas serían, por definición, y al contrario de lo que ocurre en todos los otros casos, condiciones de validez de todas las leyes» (76), pasando por el carácter poten-

---

(70) CIAURRO, «Sindacabilità degli 'interna corporis'», en *Le istituzioni parlamentari*, Milán, 1982, p. 200.

(71) «Tendrían la negativa consecuencia de reducir gravemente la autonomía de las Cámaras, sometiendo su ordenamiento particular al continuo y puntual control de otros órganos del ordenamiento general.» CIAURRO, *op. cit.* en nota 70, p. 200.

(72) «Tendrían el efecto extremadamente dañoso de obligar a las Asambleas parlamentarias a un excesivo formalismo y rigorismo jurídico, en contraste con las exigencias propias de organismos esencialmente políticos.» CIAURRO, *op. cit.* en nota 70, p. 201.

(73) Según el artículo 23 de la Ley 87/53 —ya citada en la nota 24—, deben citarse en el juicio de inconstitucionalidad «las disposiciones de la Constitución o de las leyes constitucionales que se consideren violadas», lo cual es evidentemente imposible aquí, a no ser que se les conceda el rango de leyes constitucionales —leyes que tienen el mismo que la Constitución— a los reglamentos de las Cámaras, lo cual no es el caso. CICONETTI, *op. cit.* en nota 23, p. 168.

(74) CICONETTI, *op. cit.* en nota 23, p. 168.

(75) «Aumento vertical de los casos de leyes declaradas inconstitucionales por vicios de forma.» CICONETTI, *op. cit.* en nota 23, p. 172.

(76) CICONETTI, *op. cit.* en nota 23, p. 172.

cialmente derogable de las normas de los reglamentos parlamentarios, «si bien su derogación puede producirse sólo por acuerdos unánimes y no por la interpretación de la Cámara por mayoría simple como sostiene la Corte» (77).

Pero quizá todas estas argumentaciones teóricas no sean sino un velo que oculta de nuevo la autolimitación de la Corte, por razones más de política jurídica que de otro tipo, y lo que esté tras esa cortina sea, como se ha afirmado, «una preocupación de fondo: la de evitar la anulación de actos legislativos por vicios formales de gravedad bastante limitada o bien por vicios determinados por procedimientos irregulares adoptados, sin embargo, con el consentimiento generalizado de las fuerzas políticas parlamentarias» (78).

Sea como sea, la consecuencia es la misma, esto es, se excluyen del control de constitucionalidad los reglamentos, frenándose así en un cierto punto el impulso intervencionista de la Corte.

### 5. *Los planteamientos alternativos*

Como se ha visto, la admisión o no del control sobre los *interna corporis procedimentales* se centra, tanto en las argumentaciones de la Corte como en las de la mayoría de la doctrina, en el rango de las normas que han sido o no violadas por la actividad de la Cámara. Todo el debate gira en torno al carácter de las normas constitucionales en la materia —flexibilidad o no— y al rango que se le debe conceder a las normas reglamentarias, discutiendo si éstas son o no objeto del juicio de constitucionalidad.

Hay, sin embargo, entre los estudiosos italianos dos que han intentado cambiar la manera de aproximarse al tema introduciendo otro tipo de consideraciones. Son los profesores MANZELLA y PIZZORUSSO.

Para el primero, «existe... un núcleo irreductible de *interna corporis* que es... más amplio y más restringido que el que establece la Corte» (79), puesto que «si es criticable la equiparación entre normas reglamentarias y zona de los *interna corporis*, es igualmente criticable su pretensión de que allí

(77) *Idem*, pp. 173-175. Véase MANZELLA, *Diritto parlamentare e regolamenti delle Camere nel quadro costituzionale*, ponencia presentada a las I Jornadas de Derecho Parlamentario; y del mismo autor, el texto citado en la nota 33.

(78) ZAGREBELSKY, *op. cit.* en nota 37, p. 37.

(79) MANZELLA, *op. cit.* en nota 14, p. 236.

donde hay preceptos constitucionales sus poderes no encuentran límite alguno» (80). Distingue, por tanto, entre dos tipos de normas: por un lado, aquellas que llama *di organizzazione procedurale* y, por otro, las que regulan la fase de la decisión parlamentaria (*norme sulla decisione*). Son estas últimas, tanto las de rango reglamentario como las constitucionales, las que forman aquel «núcleo irreductible». El control sobre dicha fase «no puede ser sustraído al Parlamento sin comprometer su posición en el sistema» (81).

Dicho privilegio, además, no le parece exclusivo de las Cámaras, sino un límite a poderes externos que «obedece a exigencias comunes de los órganos constitucionales colegiados» (82). Se presenta como fenómeno común en la organización constitucional. «La autonomía... trae consigo esta última reserva en la esfera de la decisión, sin la cual se deteriora la misma titularidad del poder» (83).

En un plano menos defensivo de los *interna corporis* se sitúa la posición de PIZZORUSSO, que traslada categorías generales —especialmente de Derecho procesal— al campo del Derecho parlamentario. Para este autor (86) —una vez criticadas las posiciones de la Corte y las de la doctrina más en boga en su momento— es fundamental darse cuenta de que, «a los fines del control, no pueden ponerse al mismo nivel todos los momentos del procedimiento legislativo, sino que hay que distinguir entre los mismos. Esta distinción, por otra parte, no puede basarse en circunstancias extrínsecas, sino que debe derivar de la posición de los distintos actos del procedimiento, en base a su estructura, a las funciones que tienen asignadas por el ordenamiento y a sus efectos» (87).

De este modo, distingue dos tipos de actos: *a*) aquellos que «desarrollan su función exclusivamente en el ámbito de uno de los subprocedimientos a través de los cuales las Cámaras... proceden a la aprobación final de los proyectos de ley» (88), y *b*) «los constituidos por cada una de las aprobaciones finales». Respecto al primer tipo, «la estructura procedimental propia de la serie de actividades destinadas a finalizar con cada uno de los actos

---

(80) MANZELLA, *op. cit.* en nota 14, p. 263.

(81) *Idem*, p. 236.

(82) *Idem*, p. 242.

(83) *Idem*, p. 242.

(86) Véase la obra citada en nota 67, pp. 545-587, sobre todo la parte final.

(87) *Idem*, p. 583.

(88) *Idem*, p. 583.

de aprobación definitiva del proyecto de ley consiente pensar que los vicios que eventualmente les afecten deban considerarse sanados y, por tanto, no puedan constituir objeto del control de la Corte Costituzionale» (89). Los segundos no pueden librarse de dicho poder, de manera que «deben considerarse susceptibles de control *ab externo* las decisiones de aprobación definitiva, pudiendo examinarse aquellos vicios que son normalmente susceptibles de examen en la generalidad de los actos jurídicos» (90).

En esta postura los argumentos giran en torno a la sanabilidad-insanabilidad de los vicios procedimentales. El autor se concentra, olvidando por completo el nivel de las normas que regulan dichas exigencias, en comprobar si tales vicios pueden considerarse superados por una actividad posterior del mismo órgano, llegando a considerar que sólo en el caso de que se trate de «decisiones definitivas» (en concreto, el artículo dedica sus mejores esfuerzos a distinguir éstas de las «preliminares») son susceptibles de control externo. Se alza así un límite a los poderes de la Corte de naturaleza distinto del que ella misma había creado con la sentencia 9/1959, puesto que la pregunta a hacerse ya no se refiere al tipo de normas que regulan el acto presuntamente viciado, sino si dicho acto tiene carácter de definitivo, en cuyo caso, aun cuando sea regulado por los reglamentos de las Cámaras, no debe quedar exento de los controles externos.

#### 6. *Los procedimientos de prueba y los poderes de investigación de la Corte Costituzionale*

En el recurso presentado en 1957 por quienes pretendían la anulación de la ley debido a sus vicios procedimentales se utilizaban como medios de prueba las publicaciones parlamentarias, con el fin de demostrar las diferencias entre el texto aprobado por el Senado y el de la Cámara, hecho que provocó la reacción de la Abogacía del Estado, que afirmó que los resúmenes (*resoconti*) de las sesiones de la Comisión que había examinado la ley no gozaban de carácter oficial.

Presentado el problema en estos términos, la Corte decidió actuar encargando al magistrado ponente (*giudice relatore*) que recogiese la información necesaria de los órganos de la Cámara. Estos —el presidente en concreto—

(89) *Idem*, p. 583.

(90) *Idem*, p. 586.

reaccionaron intentando poner límites a las investigaciones del juez al negarse a extender copia autorizada de las actas de las reuniones de la Comisión porque se trataba de actos internos y afirmar, por otro lado, que los *resoconti* tenían «carácter informativo, pero no oficial» (91). Sólo más tarde, tras una carta del presidente de la Corte al de la Cámara, consintió éste en afirmar que el texto de los *resoconti* «reproduce fielmente el desarrollo de los trabajos de la Comisión» (92).

La delicadeza del asunto era evidente, dado que se trataba de un problema nuevo, provocado además por un órgano que empezaba a dar sus primeros pasos. La reacción moderada de la Corte ha sido objeto de elogios, puesto que evitó «un conflicto que en aquella situación se habría probablemente resuelto con una disminución de su prestigio» (93).

De todas formas, y a pesar de no insistir en aquellos momentos frente a la reacción de la presidencia de las Cámaras, a la hora de la sentencia de la Corte trató con dureza los intentos de frenar sus poderes instructorios afirmando rotundamente, contra la tesis de la Abogacía del Estado, que «el mensaje del presidente de una Cámara... no impide el ejercicio por parte de la Corte constitucional de su competencia de controlar si el proceso formativo de una ley se ha llevado a cabo de conformidad con las normas con las cuales la Constitución directamente regula el procedimiento» (94), tesis que ha reafirmado en una decisión más reciente, al decir que «puede y debe valerse de todos los elementos útiles para reconstruir la realidad de lo que ha ocurrido durante el procedimiento» (95).

Parte de la doctrina no ha renunciado, sin embargo, a resaltar las dificultades que para el control de constitucionalidad formal presentan los problemas de prueba. Y esto en dos frentes: la defensa del carácter del mensaje como límite a una investigación más profunda, y las reflexiones sobre el carácter de las actas y las publicaciones de la Cámara.

Partiendo de la base de que «se pueden tener serias dudas» sobre si «el órgano encargado de controlar la legitimidad de las leyes y del procedimiento legislativo tenga lógica e inevitablemente la potestad de controlar la veracidad de las afirmaciones oficiales sobre lo que ha ocurrido en las Cáma-

(91) GC, 1959, pp. 237-238.

(92) Véase el informe del juez FERASSI sobre el tema en GC, 1959, p. 239, y la narración de los hechos en la sentencia, *idem*, pp. 257-258.

(93) ZAGREBELSKY, *op. cit.* en nota 37, p. 337.

(94) GC, 1959, p. 264.

(95) GC, 1959, p. 1795, sentencia 134/1969.

ras (96), se ha defendido que el mensaje «no es una mera comunicación» (97) y que «no parece rebatible que la abstracta competencia de la Corte de controlar el procedimiento legislativo parlamentario... encuentra un... insuperable límite de carácter probatorio en el hecho de que sólo se puede ejercitar sobre las circunstancias resultantes de los mensajes de los presidentes de las dos Cámaras» (98).

La mayoría de la doctrina, sin embargo, se ha alineado con la Corte, ya desde los primeros comentarios, constatando que «ningún principio jurídico... puede inducir a reconocer sólo al mensaje, como acto oficial, aquella fuerza probatoria que excluye toda posibilidad de prueba en contrario, aquella fuerza que justificaría la tesis según la cual deben pararse ante él los poderes de investigación del juez constitucional, impidiéndole el recurso al resumen de los debates, para sacar de éste elementos de convencimiento» (99), sobre todo porque es evidente que, de otro modo, las leyes «no podrían... ser anuladas en base al control de constitucionalidad, sólo porque el presidente de la Cámara, ateniéndose a la decisión de la mayoría parlamentaria, ha considerado que han sido correctamente aprobadas» (100). De manera que «si el mensaje estuviese dotado de una fuerza probatoria que excluyese cualquier otra verificación, quedaría prácticamente anulado el control de la Corte sobre la fase decisoria del procedimiento de formación de la ley» (101). Por tanto, el límite del *messaggio* no puede ser admitido si es que se quiere hacer efectivo en la práctica el control de constitucionalidad formal de las leyes, y la Corte, al afirmar que no «impide el ejercicio... de su competencia de controlar el proceso formativo de una ley» (102), ha dejado claro que no acepta dicho intento de impedir el uso de otras fuentes para conocer qué es lo que realmente ha o no sucedido dentro de las Cámaras.

Entre estas «otras fuentes» ocupan, como es lógico, un lugar hasta cierto punto privilegiado las actas y las publicaciones parlamentarias. Sobre su valor también se ha discutido largamente, pretendiendo algunos que «el control de constitucionalidad formal... encuentra un límite insuperable... en la

(96) ESPOSITO, *op. cit.* en nota 47, p. 632.

(97) CIAURRO, *op. cit.* en nota 70, p. 206.

(98) *Idem*, p. 214.

(99) GUELI, «La competenzaa...», en *Rassegna parlamentare*, 1959, pp. 135-136.

(100) VIRGA, *op. cit.* en nota 51, pp. 997-998, donde se analiza también la doctrina alemana al respecto.

(101) AMATO, *op. cit.* en nota 60, p. 879.

(102) *GC*, 1959, p. 264.

situación de hecho de la falta de carácter oficial» de las mismas (103), en tanto en cuanto, por otra parte, «su valor de prueba está subordinado a una posterior aseveración de su conformidad a la realidad histórica de lo que ha ocurrido en las aulas parlamentarias» (104), como lo demuestra en cierto modo el hecho de que sólo después de que el presidente de la Cámara —Leone—, en su famosa contestación a la carta del de la Corte, afirmase que el texto del resumen de las sesiones reproducía lo ocurrido, ésta les concedió valor de prueba.

Para otros, sin embargo, aun cuando «no tengan valor certificante», no se puede olvidar que «son instrumentos materiales jurídicamente ordenados al fin de realizar el principio de publicidad de las sesiones» (105), de manera que puedan ser usados perfectamente como medios de prueba.

Pero quizá lo más importante sea que la Corte no se haya sentido limitada por estos problemas, de modo que se han realizado los deseos de ESPOSITO, para quien «la falta de documentación oficial certificante no debiera tener consecuencias negativas, ya que debe ser posible reconstruir lo ocurrido en las Cámaras a través de declaraciones de los presentes y lo que cuentan las publicaciones parlamentarias, por no hablar de las eventuales grabaciones televisivas» (106).

La Corte Costituzionale italiana no ha admitido, por tanto, que problemas de prueba —sobre todo ante la postura recelosa de la Cámara— limitasen su competencia general de controlar el procedimiento de formación de las leyes (107).

### 7. *La diversa interpretación de las normas constitucionales sobre las votaciones*

La segunda vez que la Corte se ha enfrentado con el problema del control sobre el procedimiento legislativo ha sido en la cuestión de constitucio-

(103) COSENTINO, en *Rassegna parlamentare*, 1959, p. 125.

(104) CIAURRO, *op. cit.* en nota 70, p. 211.

(105) AMATO, *op. cit.* en nota 60, p. 880.

(106) ESPOSITO, «Atti parlamentari», en *Enciclopedia del Diritto*, tomo IV, 1959, p. 85.

(107) Véase también, para más información, GUERRA, «Poteri di indagine della Corte costituzionale...», en *Amministrazione italiana*, 1958. VICENZI, «In tema di interna corporis acta», en *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1970. TRAVERSA, «Sindacato sul procedimento di formazione...», en *GC*, 1977, I, p. 1316, y MANZELLA, *op. cit.* en nota 14, pp. 238 y ss.

nalidad resuelta con la sentencia 78/1984, sentencia en la que se aborda el problema del cómputo de las abstenciones a los efectos del respeto al artículo 64 de la Constitución allí donde establece que «las decisiones de cada una de las Cámaras y del Parlamento no son válidas... si no son adoptadas por la mayoría de los presentes, salvo que la Constitución prescriba una mayoría especial».

Este problema, «especie de guerra de treinta años» (108), del que la doctrina se ocupó con una cierta asiduidad, le fue planteado a la Corte por el auto de remisión (*ordinanza di rinvio*) aprobado por la *Corte di Appello* de Cagliari el 11 de marzo de 1977, auto en el que se ponía en duda la constitucionalidad de la Ley 865/1971, porque «ha sido aprobada por la Cámara de Diputados, en la sesión de 26 de mayo de 1971, en contraste con el artículo 64, apartado 3, y con el artículo 72 de la Constitución», ya que «estaban presentes 473 diputados, de los cuales: 198 votaron a favor de la aprobación del texto del proyecto de ley, 191 votaron en contra y 154 se abstuvieron... (Si) para la toma de un acuerdo de las Cámaras se requiere el voto favorable de los presentes, el proyecto de ley en cuestión, para ser aprobado, habría debido obtener 237 votos favorables (473:2+1)» (109).

El problema consiste en que mientras que en el Senado, de acuerdo con el artículo 107.1 de su Reglamento, los acuerdos, para que sean válidos, deben contar con el voto favorable de la mayoría de los senadores *que participen en la votación* (y quienes se abstienen, por praxis ya antigua, son considerados como participantes, de manera que los votos positivos deben superar la suma de los negativos y de las abstenciones) en la Cámara de Diputados, por el contrario «los acuerdos del Pleno o de las Comisiones son adoptados por la mayoría de los presentes», pero «son considerados presentes sólo aquellos que expresan un voto favorable o contrario» (artículo 48.1 y 2), de manera que quienes se abstienen quedan fuera automáticamente de la votación y los votos favorables deben tan sólo superar los negativos.

Vistas estas normas, el juez *a quo* afirmó que «el reglamento interno de la Cámara de Diputados no puede derogar el artículo 64 de la Constitución» (110), interpretando que los actos llevados a cabo al aplicar el mismo, y en concreto la aprobación de la ley anteriormente citada, eran inconstitucionales.

(108) MANZELLA, *op. cit.* en nota 14, p. 207.

(109) Del texto del auto reproducido en *GC*, 1977, pp. 891 y ss.

(110) Texto de la sentencia 78/1984, p. 3.

A esta argumentación replicaba el abogado del Estado con dos razonamientos: el primero, un intento de resucitar la doctrina de los *interna corporis*, según las propuestas de MANZELLA (111), siguiendo al cual afirma que «aun a la luz de lo considerado por la Corte con la sentencia número 9 de 1959, no puede no opinarse que en el ámbito de los *interna corporis* subsista un núcleo irreductible de disposiciones como aquellas que regulan la fase de la decisión parlamentaria que no puede ser sustraída al Parlamento sin comprometer su misma posición en el sistema» (112); el segundo, de nuevo siguiendo al profesor MANZELLA (113), la integración del artículo 64.3 de la Constitución con el 75 y el 138 del mismo texto, «en base a los cuales las propuestas sujetas a referéndum popular no son aprobadas si no se alcanza la mayoría de los votos 'válidamente expresados' o de los 'votos válidos'. En tal contexto normativo, no pudiendo seguramente negarse que la abstención no es un voto 'expresado', bien podría interpretarse el artículo 64, apartado 3, en el sentido de atribuir a la palabra 'presentes' el significado de 'presentes que hayan votado válidamente'» (114).

El razonamiento de la Corte, sin embargo, no sigue ninguno de los caminos que las partes le señalan y prefiere poner el acento en la autonomía de las Cámaras, llamando en causa el artículo 64, apartado 1, de la Constitución (115), y el 72, también apartado 1 (116). Afirma, así, el principio general de que la Constitución «deja un margen más bien amplio a la interpretación y actuación del pensamiento del constituyente en esta materia y que dichas interpretación y actuación son de exclusiva competencia de cada una de las Cámaras» (117), principio del que deduce que «comprender a los que se abstienen entre los votantes a los fines de la validez de los acuerdos, como según una antigua y consolidada práctica ocurre en el Senado... o, por el contrario, excluirlos, como dispone el Reglamento de la Cámara, son interpretaciones y actuaciones sin duda diferentes del artículo 64, apartado 3, de la Constitución, que tienen su base en la recíproca autonomía nor-

(111) *Op. cit.* en nota 14, pp. 207 y ss.

(112) Sentencia 78/1984, p. 8.

(113) Véase *op. cit.* en nota 14, pp. 207 y ss.

(114) Sentencia 78/1984, p. 9.

(115) «Cada una de las Cámaras adopta su reglamento por mayoría absoluta de sus componentes.»

(116) «Todo proyecto de ley presentado a una Cámara es, según las normas de su reglamento, examinado por una comisión y después por la misma Cámara, que lo aprueba artículo por artículo y con votación final.»

(117) Sentencia citada, p. 12.

mativa por éste afirmada. De la diversidad no se deduce, por tanto, necesariamente que una de las dos contradiga la Constitución» (118). Incorpora de este modo las sugerencias ya apuntadas por uno de los comentaristas del auto de remisión cuando afirmaba que los dos sistemas «pueden ser calificados no ya como *contra*, sino como máximo, *praeter Constitutionem*, por haber ésta omitido la disciplina explícita de la abstención», siendo «fruto de la autonomía constitucionalmente atribuida a cada una de las Cámaras, de la que cada una de ellas es celosa guardiana» (119).

Resumiendo, la Corte no considera contraria a la norma fundamental la praxis de la Cámara y aprovecha la ocasión para reafirmar la autonomía de las mismas siempre que se muevan dentro de los límites constitucionalmente establecidos. Una vez más, el control de los *interna corporis* se resuelve a favor de este principio de autonomía, que es el hilo conductor de toda la jurisprudencia constitucional italiana en la materia.

### III. EL CONTROL SOBRE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

#### 1. Introducción

En Italia, como en otros países, las Cámaras, además de ejercer toda una serie de funciones que podrían agruparse bajo la calificación de «políticas» —tales como la actividad legislativa, la presupuestaria, la de control, etc.—, y precisamente para poder desarrollar mejor las mismas, tienen a su servicio una estructura administrativa, en la cual se integra un número variable de personas y, además, realizan una serie de actos conectados con dicha estructura que podrían denominarse con cierta imprecisión terminológica —imprecisión puesta, sin embargo, al servicio de la tarea de facilitar que se comprenda el problema— «actos administrativos parlamentarios».

Con respecto a los actos administrativos *sensu stricto* —los producidos por las estructuras al servicio del Ejecutivo—, en el moderno Estado de Derecho se han establecido toda una serie de garantías que tienden a defender los derechos y los intereses legítimos de los ciudadanos. El problema que se plantea es saber si estos instrumentos, inicialmente pensados como garantías frente al Ejecutivo, pueden ser usados para defender derechos e intereses

---

(118) Sentencia citada, p. 13.

(119) TRAVERSA, *op. cit.* en nota 107, p. 1330.

legítimos frente a la que podría denominarse acción administrativa de las Cámaras, con el fin de que quien sea objeto de la misma no quede en ningún momento desamparado.

Ante todo sería preciso delimitar a qué actos parlamentarios nos estamos refiriendo exactamente. Ha quedado claro que deben ser considerados «fuera de toda sospecha» aquellos que resultan del desenvolvimiento de una de las funciones, por así decirlo, «primarias» de las Cámaras, actos que en todo caso pueden ser sometidos al control de constitucionalidad por parte de la Corte cuando tengan fuerza de ley.

Pero hay también una serie de actos cuya relación es tan íntima con estos primeros que difícilmente podrían ser calificados de actos administrativos, aun cuando algunos autores se hayan fijado en su carácter de actos *vicini agli atti amministrativi* (120). En el caso de las Cámaras podrían ponerse varios ejemplos, como el envío de un asunto a una Comisión o a otra, fijar el orden del día, la convocatoria de las sesiones o la aplicación de medidas disciplinarias. Todas estas actividades aparecen tan ligadas al desarrollo de las funciones «primarias» del Parlamento, que no pueden considerarse incluidas en ese área de apoyo a la actividad principal que es propia de las estructuras administrativas de las Cámaras. Un control sobre las mismas, aun defendiendo hipotéticos derechos, no puede menos que lesionar gravemente la autonomía del órgano, entorpeciendo el regular desarrollo de sus funciones, y sólo será admisible en casos muy determinados (121).

Eliminados, pues, tanto los actos que son expresión de algunos de los poderes básicos de las Cámaras como aquellos íntimamente conexos con los mismos, se incluyen en el concepto de actos administrativos parlamentarios solamente los que se refieren a las estructuras de apoyo a las actividades primarias de las Asambleas, tales como, sobre todo, y casi en exclusiva, su personal.

El problema tiene en Italia una larga historia ligada casi al nacimiento del sistema de justicia administrativa en este país, larga historia que registra

---

(120) ROEHRSEN, «La impugnabilità degli atti amministrativi...», en *Rivista Amministrativa*, 1976, p. 837.

(121) Por ejemplo, en España, en el improbable supuesto de que exista una violación de los derechos fundamentales, por la vía del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en contra de la tesis que sostiene el Tribunal Constitucional con su doctrina sobre los actos internos. Véase (perdón por la falta de modestia) mi comentario «Actos internos y recurso de amparo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12.

su primera decisión ya en el año 1898, cuando estaba vigente el Estatuto Albertino (122).

Dos veces se planteó al *Consiglio di Stato* —órgano entonces y ahora de la justicia administrativa en Italia— la posibilidad de entrar a conocer de actos administrativos de las Cámaras y las dos se negó a hacerlo alegando que los actos del Parlamento no podían considerarse sometidos a su control.

La primera oportunidad la tuvo en el año 1898, cuando un arquitecto excluido del concurso para la construcción de un nuevo hemiciclo recurrió ante este órgano. La respuesta fue simplemente que: «Considerando que al acto impugnado le falta el carácter de acto administrativo... evidentemente falta a este Colegio la materia sobre la cual decidir legítimamente» (123). La doctrina comentó desde luego esta postura, lamentándose en general del laconismo de la argumentación (124) y, a veces, criticándola, como en el caso de LESSONA, al decir que «la Cámara o el Senado, en cuanto proveen a su administración interna, son cuerpos administrativos... y si lesionan los intereses de individuos violando la ley, dan lugar a decisiones que son impugnables ante la *IV Sezione*» (125). En general, sin embargo, el fondo de la decisión fue defendido por la doctrina, que pretendió explicarla más en profundidad. Así, SANTI ROMANO (126), tras reconocer que hay actos que «no pueden de ningún modo y por ninguna razón diferenciarse, ni por el contenido ni por la forma, de los actos emitidos por las autoridades administrativas propiamente dichas» (127), deduce de la naturaleza del *Consiglio di Stato* —«control interno sobre aquella parte de la administración que, por usar la vieja terminología, viene designada con el nombre del poder ejecutivo» (128)— que los actos de las Cámaras no pueden quedar sometidos a la jurisdicción de éste. E. M., por su parte, resaltó que el Parlamento «no entra en la órbita de la Administración pública y está, por tanto, sujeto al Código Civil, pero no al administrativo; podrá ser llevado a juicio ante los tribunales ordinarios,

(122) Véase, sobre todos, FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economia delle Assemblee legislative*, Roma, 1934 (2.ª ed., Roma, 1980, pp. 149-167).

(123) Véase el texto de la *decisione* en *Il Foro Italiano*, 1898, pp. 105 y ss., o *Giustizia Amministrativa*, 1898, pp. 553 y ss.

(124) Como hizo ROMANO en *op. cit.* nota 4, p. 149.

(125) LESSONA, «Nota a la 'decisione'», en *Il Foro Italiano*, 1898, pp. 107-108. La «IVª Sezione» era la jurisdiccional en un órgano que combina estas tareas con las consultivas.

(126) En *op. cit.* en nota 4.

(127) *Idem*, p. 152.

(128) *Idem*, p. 155.

no ante los administrativos» (129). En el apoyo a la decisión del *Consiglio* acompañan a estos autores otros como ORLANDO, CAMMEO, DE LUCA, CRISTOFANETTI, etc. (130).

La segunda ocasión de decidir en esta materia se le presentó al *Consiglio di Stato* algunos años más tarde —en 1927—; esta vez motivaría más ampliamente su postura (131). Así, afirmó que «al definir qué actos son susceptibles de recurso... la ley tuvo presente, no ya el punto de vista material del contenido de los mismos actos, sino el formal de los órganos de los cuales emanan... (por lo que)... para juzgar, por tanto, sobre la competencia (del *Consiglio*)... hay que considerar la naturaleza del órgano que ha emitido el acto impugnado», continuando esta línea de argumentación al decir que «la Cámara de Diputados, también en estos casos, no pierde su naturaleza de órgano legislativo ni, al emitir actos que por su contenido son administrativos en sentido material, puede jamás ser considerada autoridad administrativa» (132).

Como puede verse, la negativa, bajo el Estatuto Albertino, a controlar los actos de administración de las Cámaras se basó, por encima de otras consideraciones, en que el órgano de justicia administrativa —dependiente del Ejecutivo— no estaba capacitado por su naturaleza, ni tenía atribuidas las competencias necesarias para efectuar tal control; y, además, no existía en aquellos momentos ningún otro que estuviese habilitado para entrar en esta esfera de los *interna corporis*.

En la actualidad el problema se plantea de modo distinto sobre todo porque existe una Constitución rígida —la de 1947— que contiene normas como el artículo 24 —«todos pueden actuar en juicio para la tutela de sus propios derechos e intereses legítimos», dice su primer párrafo—, con las cuales parecen entrar en conflicto estas situaciones, en las que las Cámaras son jueces en las controversias con sus propios empleados, provocadas por la no conformidad de éstos con los actos administrativos de aquéllas. Si se define esta prerrogativa parlamentaria (autocrinia) como «el poder de emitir actos jurisdiccionales reconocido a órganos propios de la institución, pero instaurados

---

(129) E. M., «Nota a la 'decisione'», en *Giustizia Amministrativa*, IX, 1898, pp. 553-557.

(130) Citados por FINZI, *op. cit.* en nota 122, pp. 149 y ss.

(131) Quizá porque su presidente era SANTI ROMANO, que se lamentó en su día de lo lacónico de las argumentaciones del *Consiglio*.

(132) El texto de la sentencia puede verse en FINZI, *op. cit.* en nota 122, pp. 161 y ss.

para el ejercicio de funciones diversas de aquellas jurisdiccionales» (133), poder al cual corresponde «una renuncia (estatal) a la propia soberanía... un defecto de jurisdicción de la autoridad (judicial) del Estado» (134) y cuyo ámbito «tiende a coincidir con el de la autonomía con la que tiene en común, al fin y al cabo, su razón de ser» (135), es inevitable preguntarse hasta qué punto en base a la autonomía que por mandato constitucional —artículo 64 de la Constitución italiana— tienen ambas Cámaras puede defenderse la existencia de la misma, en tanto en cuanto parece ser que está en contraste con los mecanismos jurisdiccionales que tienden a garantizar los derechos de *todos* los ciudadanos.

El problema, después de haber sido planteado por la doctrina varias veces, lo han puesto sobre el tapete dos autos de remisión de la *Corte di Cassazione* que invitan a la *Costituzionale* a ocuparse del problema (136), autos que no han dado aún origen a una sentencia, de manera que el análisis deberá limitarse al estudio de los mismos y de los comentarios jurisprudenciales hechos sobre ellos y sobre otras decisiones de la «Corte» relacionadas con el tema.

## 2. *El conflicto de base: Tutela de derechos e intereses legítimos y autonomía parlamentaria*

Planteado el problema como un conflicto entre la supervivencia de la «justicia doméstica» y ciertas normas constitucionales, surge más adelante la duda de ante qué tipo de situación nos hallamos. Descartando que sea «una laguna en la normativa de desarrollo» del artículo 24 de la Constitución italiana (137), la *Corte di Cassazione* piensa que se trata más bien de reglas —las de los artículos 12 RS y RC— que establecen «en el ordenamiento general... la jurisdicción especial de la misma Cámara y de una de sus articulaciones» (138), mientras que la doctrina lo pone en duda (139), inclinán-

(133) JAEGER, «La Ripartizione dei poteri giurisdizionali», en *Studi in onore di E. Redenti*, vol. I, Milán, 1951, p. 560.

(134) *Idem*, p. 561.

(135) *Idem*, p. 562. Entiende aquí por autonomía la capacidad de darse sus propias normas.

(136) «Ordinanze di rinvio» de 11 de julio de 1977 y 23 de marzo de 1981, respectivamente.

(137) Ord. 1977, en *Giurisprudenza italiana*, 1977, pp. 1835 y ss.

(138) *Idem*, p. 1840.

(139) SANDULLI, *op. cit.* en nota 29, pp. 1835 y ss.

dose por la segunda de las alternativas que propone la Corte: considerar dicho estado de cosas como «una limitación del alcance general de las normas sobre la tutela jurisdiccional en el sentido de excluir que para las controversias en materia de empleo de los funcionarios del Senado haya un juez en el ordenamiento general» (140).

OCCHIOCUPO, por su parte, resalta que «si se considera que lo propio de la función jurisdiccional es la *terzietà* del juez, parece pacíficamente admisible que los órganos supremos, al erigirse en jueces de las controversias en materia de relación de empleo con sus funcionarios, no presentan los caracteres propios de la *giurisdizionalità*» (141). En el mismo sentido, MINIERO escribe que «la *autodichia* no es ejercicio de función jurisdiccional, sino una justicia interna asimilable más fácilmente a una forma especial de tutela en vía administrativa» (142).

De todas formas —y a pesar de que el hecho de que exista una justicia doméstica supone la violación de las normas constitucionales de una manera diferente a la que entra en juego si el privilegio es considerado como un ejemplo de jurisdicción especial (143)—, no se puede sino estar de acuerdo con PANUNZIO cuando afirma que el problema sigue siendo en los dos casos el de «establecer si subsisten válidos los motivos que, en uno u otro caso, consientan justificar la derogación de los principios constitucionales sobre la tutela jurisdiccional, de la disciplina relativa a su extensión y del modo de organizarla y de ejercitarla» (144).

Visto, por tanto, que el reconocimiento de la *autodichia* puede contrastar con algunos artículos de la Constitución, como el 24 —«todos pueden actuar en juicio para defender sus propios derechos o intereses legítimos»—, el 102 —«la función jurisdiccional la ejercen magistrados ordinarios... No pueden establecerse jueces extraordinarios o especiales»—, el 108.2 —«la ley asegura la independencia de los jueces y de las jurisdicciones especiales» (subsistentes en virtud de la disposición transitoria VI, que dispone que «en los cinco años siguientes a la entrada en vigor de la Constitución se procederá a la revisión de los órganos especiales de jurisdicción actualmente existentes»)— y el 113 —«contra los actos de la Administración pública se admite siempre la tutela jurisdiccional de los derechos y de los intereses legíti-

(140) Ord. 1977, p. 1840.

(141) OCCHIOCUPO, *op. cit.* en nota 5, p. 208.

(142) MINIERO, *op. cit.* en nota 10, p. 1706.

(143) Véase Ord. 1977, pp. 1840-1841.

(144) PANUNZIO, «Sindacabilità dei regolamenti...», en *GC*, 1978, I, pp. 256 y ss.

mos ante los órganos de la jurisdicción ordinaria o administrativa»—, el problema se plantea en otros términos. Se trata ya de saber si «la norma no encuentra una justificación que sirva para excluir o vencer la sospecha de ilegitimidad constitucional, constituyendo la misma norma (se refiere a la exclusión del juez externo del enjuiciamiento de los actos administrativos parlamentarios) la expresión o la consecuencia necesaria de un principio contenido por la Constitución» (145).

Podría alegarse, primero, una manera radical de comprender el principio de la separación de poderes, justificando la *autodichia* porque supone una defensa frente a las intromisiones del judicial en el área propia del legislativo.

Pero, aparte de que el mismo «no parece... que implique necesariamente la exclusión del control jurisdiccional sobre los actos de las Cámaras no susceptibles de ser reconducidos... a su función primaria» (146), la manera de entender hoy el viejo principio hace que «la *autodichia* aparezca... como el 'precipitado' histórico de una concepción que ya no está viva (del mismo)... aquella de la que —entendidos los distintos poderes como órganos... expresión de fuerzas políticas distintas, si no contrapuestas, cada uno titular exclusivo de una de las funciones estatales— se derivaba, entre otras cosas, una rígida prohibición del ejercicio de la función jurisdiccional en el área reservada a los otros poderes... una institución, por tanto, la de la *autodichia* que, perdidas ya la *ratio* y el fundamento originarios, bien difícilmente puede encontrar hoy otra explicación efectiva que no sea aquella de la tutela del prestigio formal de algunos órganos colocados en el vértice de la organización de los poderes públicos» (147).

Superada, por tanto —como de hecho ha ocurrido en casi todas las Constituciones modernas, o sobre el papel o en la práctica—, la interpretación radical de dicho principio, se tiende a hacer hincapié en la importancia de la autonomía-independencia de la Cámara y en los efectos perjudiciales que para las mismas pudiera tener la posibilidad de que un juez externo controlase actos de la Administración parlamentaria.

Así, ante la cita del artículo 24, la defensa de la Asamblea regional siciliana, en un pleito ante la Corte sobre la posibilidad —reconocida en la sentencia 66/1964— de que sus actos fuesen fiscalizados, afirma que «el principio de esta norma debe ser moderado por las exigencias... institucionales.

(145) Ord. 1977, p. 1842.

(146) Ord. 1977, p. 1843.

(147) PANUNZIO, *op. cit.* en nota 144, p. 287.

de independencia» (148), autonomía que será reconocida por la Corte sólo al Parlamento nacional, al que «se le garantizan formas de independencia y prerrogativas bastante más amplias» (149) que a las Asambleas regionales, decisión bien acogida por GROGANELLI (150), pero que ha sido criticada por otro sector de la doctrina, como OCCHIOCUPO (151), ROEHRSEN (152) y, finalmente, TRAVERSA (153).

La discusión se centra también en el hecho de si dicho control jurisdiccional externo puede limitar *de facto* la autonomía de las Cámaras. Hay quien lo niega (154), ya que «no se ve, en realidad, cómo la decisión de un juez externo sobre un pleito con un empleado pueda de algún modo lesionar concretamente la independencia de una Cámara y el libre ejercicio de sus funciones».

Pero para otros, éste es verdaderamente el «quid», puesto que la falta de control «se considera estrechamente ligada a la necesidad... de que, en su organización y funcionamiento (las Cámaras) estén libres de límites... externos, siendo éstas susceptibles de condicionar de un modo u otro su ac-

(148) GC, 1964, p. 694.

(149) GC, 1964, p. 705.

(150) «La Constitución no ha contradicho explícitamente la posición soberana y las garantías de máxima independencia tradicionalmente propias de las Cámaras que comprenden, entre otras, según su propio reglamento, la potestad de decidir definitivamente sobre la relación de empleo de sus propios funcionarios», en GROGANELLI, «Differenziazione tra Asamblea regionale e Camera di indirizzo politico regionale», en GC, 1964, p. 694.

(151) Que afirma que «si hay que compartir la tesis de que los órganos supremos deben gozar, en el ejercicio de sus funciones, de autonomía y de independencia, parece, sin embargo, que no es de recibo la otra según la cual a éstos corresponde también la *autodichia*..., en tanto en cuanto ésta no se desprende de la naturaleza constitucional de tales órganos», en OCCHIOCUPO, «Il diritto ad un giudice...», en *Diritto e Società*, 1979, pp. 749-750.

(152) «La autonomía puede y debe ceder ante el ejercicio de la función jurisdiccional.» ROEHRSEN, «La impugnabilità degli atti amministrativi...», en *Rivista Amministrativa*, 1976, p. 871.

(153) Ante la entrada en juego de la soberanía de las Cámaras sostiene que: «Soberanía no puede significar, en un Estado de Derecho, arbitrariedad, esto es, falta de límites... (y que)... la así llamada soberanía no es un atributo natural de las Cámaras, sino que... deriva de la Constitución, límite natural e insuperable», en TRAVERSA, «Il potere regolamentare dei consigli...», en GC, 1964, p. 703.

(154) BAVICCHI, «'Autogiustizia' o democrazia...», en *Rivista Amministrativa*, 1977, pp. 741-742.

tividad» (155), y «se corresponde... con indispensables condiciones de independencia del Parlamento. La injerencia de otros órganos o sujetos políticos o poderes públicos en la relación estructural que liga a la Cámara con sus propios empleados pueden provocar, precisamente por la importancia que ha asumido la relación, una lesión de aquellas condiciones de independencia» (157).

El conflicto sigue siendo, por tanto, el mismo: o absoluta independencia de las Cámaras o control del juez externo sobre sus actos administrativos. La falta de éste se ha intentado justificar señalando que hay otras relaciones sustraídas al control jurisdiccional.

Esta línea, sostenida sobre todo por SANDULLI, parte de la consideración de que «en el orden constitucional vigente existen algunas áreas que —en virtud de privilegios que tienen diversas justificaciones— quedan fuera de los esquemas del Estado de Derecho» (158), tales como la «justicia política» (159), o el contencioso electoral previsto ante las Cámaras que «deciden sobre los títulos de admisión de sus componentes y las causas sobrevenidas de inelegibilidad o incompatibilidad» (artículo 66 de la Constitución italiana) (160) y, por tanto, «no puede excluirse, en principio, que esta materia (la de los recursos de los empleados, como es obvio) sea también en el orden constitucional vigente mantenida fuera de los esquemas del Estado de Derecho, con la intención de asegurar plenamente a los órganos citados aquella autonomía constitucional» (161).

En contra de dicha interpretación se han alzado algunas voces que recalcan sobre todo qué reglas generales del Estado de Derecho recogidas en el texto constitucional solamente se pueden limitar en base a normas del mis-

(155) SANDULLI, *op. cit.* en nota 29, p. 1835.

(157) MANZELLA, *op. cit.* en nota 14, p. 168.

(158) SANDULLI, *op. cit.* en nota 29, p. 1836.

(159) Aquella ejercitada por la Corte Costituzionale, a instancias del Parlamento, para juzgar los delitos cometidos por el presidente de la República o los ministros. Véase los artículos 90, 96 y 134 de la Constitución italiana; también los comentarios a los mismos de CARLASSARE (art. 90) en *Il Presidente della Repubblica*, tomo II, Commentario della Costituzione a cura di G. BRANCA, Roma-Bolonia, 1984, pp. 149 y ss., y PIZZORUSSO (art. 134) y MORETTI (art. 137), en *Garanzie costituzionali*, Roma-Bolonia, 1981, pp. 136 y ss., y 509 a 680, respectivamente, así como la bibliografía allí citada.

(160) Véase sobre este tema DI CIOLO, *op. cit.* en nota 17, pp. 223 y ss., y las obras que cita en su bibliografía, *idem*, p. 438.

(161) SANDULLI, *op. cit.* en nota 29, p. 1836.

mo rango. Así, se dice que «en un ordenamiento como el nuestro ni la doctrina, por muy autorizada que sea, ni la tradición, por muy consolidada que esté, ni los dogmas, aun los muy difundidos, pueden crear 'áreas' que limiten o, como en el caso considerado, eliminen la tutela jurisdiccional. Las áreas, si existen, no pueden sino ser las, y sólo las, previstas expresamente por la Constitución» (162), y que «en un Estado de Derecho las excepciones a la jurisdicción deben ser siempre interpretadas restrictivamente, lo que significa que las normas constitucionales sobre la materia pueden ser derogadas sólo por disposiciones de rango constitucional que no son, sin embargo, susceptibles de interpretación analógica» (163). De este modo, el no reconocimiento expreso por el texto constitucional de la *autodichia* —contra lo que ocurre en los casos de la justicia política y de la verificación de poderes— tiene como consecuencia la puesta en duda de la constitucionalidad de dicho privilegio frente al reconocimiento explícito en el artículo 24 del derecho a defender en juicio derechos e intereses legítimos.

Resumiendo todo lo expuesto hasta ahora, no queda otra salida que la de reafirmar, visto que la Corte aún no se ha pronunciado, la existencia de un conflicto entre dos valores de gran importancia. «Corresponde... a la *Corte Costituzionale*... establecer... si la *autodichia*..., considerada como instrumento indirecto del valor autonomía constitucional, es ilegítima en tanto en cuanto viola otro valor constitucional a considerar en todo caso preeminente, el de la tutela jurisdiccional, o en tanto en cuanto no siendo estrictamente indispensable a la tutela de uno de los dos valores produce por exceso a favor de uno de éstos una ruptura del equilibrio de las respectivas tutelas» (164).

### 3. *Un problema posterior: La determinación del juez competente*

Pero antes de pasar a hacer «jurisprudencia ficción» conviene ocuparse brevemente de otro problema: el del juez al que deberían ser confiadas dichas causas en el caso de que la Corte se decidiese a favor del control externo. La alternativa se plantea entre el juez ordinario y el juez administrativo (165).

(162) OCCHIOCUPO, *op. cit.* en nota 151, pp. 781-782.

(163) PANUNZIO, *op. cit.* en nota 144, p. 295.

(164) Ord. 1982, en *Giurisprudenza italiana*, 1982, p. 960.

(165) «Juez ordinario del contencioso del empleo público» para NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1983, p. 166.

Es susceptible de ser citada, ante todo, la postura que ha intentado superar los problemas que la configuración del juez administrativo plantea recomendando que se cree «una sección especializada del *Consiglio di Stato* con componentes elegidos a partes iguales por los presidentes de las Cámaras y el del mismo *Consiglio* (pero también de los presidentes de la República y de la *Corte Costituzionale* si se llegase, como sería lógico, a un mismo sistema de garantías para los empleados de todos los órganos constitucionales) y que juzgue estrictamente sobre la base de los reglamentos de las Cámaras» (166), postura indudablemente muy original, pero que resuelve sólo el problema de *lege ferenda*, mientras que éste se plantea de *lege data*.

En favor de la jurisdicción ordinaria milita una parte de la doctrina manteniendo, por un lado, que «el acto parlamentario no proviene del aparato administrativo y, por tanto, no puede ser tratado con el mismo criterio que el acto de la administración pública... (de modo que)... las eventuales censuras expresadas con respecto a tal acto deben ser llevadas ante el juez ordinario, al que corresponde la tutela de cualquier posición jurídica subjetiva, prevista por el ordenamiento, salvo eventuales atribuciones de jurisdicción a otros jueces» (167), y, por otro, que «nos encontramos ante una relación de naturaleza contractual... parecida a otras relaciones de mero Derecho privado..., por tanto, la defensa de los derechos de los empleados no puede ser sino competencia del juez ordinario, según las normas comunes» (168).

En favor del *Consiglio di Stato* están, sobre todo, aquellos que lo consideran «juez de derecho común, juez exclusivo y... juez natural predeterminado por la ley» en las materias relativas al empleo público (169), de acuerdo con el artículo 29 del R. D. 1054/1924 (170), en el que se atribuyen a éste «los recursos relativos a la relación de empleo producida por los empleados del Estado», artículo que superaría la clásica barrera del 26 del mismo texto, en el que se limita la competencia del mismo órgano a los «actos...

(166) MANZELLA, *op. cit.* en nota 14, pp. 170-171.

(167) Argumento de la falta de carácter de administración pública de la parlamentaria, en IANOTTA, «Sulla insindacabilità giudiziale...», en *Foro Amministrativo*, 1978, p. 1909.

(168) GIUSTI, «La presunta esperibilità...», en *Funzione Amministrativa*, 1961, p. 773. Véase también en esta línea las conclusiones a las que llega SAVIGNANO, «Gli atti amministrativi delle Camere e la loro sindacabilità», en *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1960.

(169) OCCHIOCUPO, *op. cit.* en nota 5, p. 232.

(170) Véase la interpretación negativa bajo el Estatuto Albertino en FINZI, *op. cit.* en nota 122, pp. 163 y ss.

de una autoridad administrativa o de un cuerpo administrativo decisorio», garantizando la vigencia de los artículos 103 (171) y 113 (172) de la Constitución.

Se intenta, en esta línea, superar las clásicas objeciones resaltando que debe darse un sentido más amplio al término «Administración pública» —sentido amplio en el que entraría la parlamentaria—, acusando de «demasiado formalistas» las interpretaciones restrictivas contrarias (173) y diciendo que la relación Cámaras-empleados deben sin duda considerarse como una relación de empleo público, siendo éstos empleados del Estado y estando, por tanto, sujetas sus controversias a la jurisdicción del *Consiglio di Stato* (174).

#### 4. La palabra a la Corte

Planteados así los problemas, sólo queda preguntarse cuál será la respuesta más probable de la Corte a los autos de remisión que le obligan a decidirse sobre el asunto.

En favor de una respuesta reformista, en la que el Alto Tribunal declare inconstitucional la *autodichia*, militan importantes razones y, sobre todo, la hipotética lesión de derechos de los particulares que dicho instituto supone. La Corte puede muy bien, por tanto, siguiendo, pero a la vez modificando, su orientación en la sentencia 64/1964, utilizar para el caso del Parlamento nacional los mismos razonamientos que le llevaron a reconocer que los empleados de la Asamblea siciliana podían dirigirse para proteger sus derechos e intereses a un juez externo. Y se dice modificando porque tendría que superar la barrera de las afirmaciones hechas en la misma decisión, según las cuales «al Parlamento se le garantizan formas de independencia y prerrogativas mucho más amplias que las concedidas a las Asambleas regiona-

---

(171) «El Consiglio di Stato y los otros órganos de justicia administrativa tienen jurisdicción para la tutela frente a la Administración Pública de los intereses legítimos y, en las materias indicadas por la ley, también de los derechos subjetivos.»

(172) «Contra los actos de la Administración Pública se admite siempre la tutela jurisdiccional de los derechos y de los intereses legítimos ante los órganos de jurisdicción ordinaria o administrativa.»

(173) OCCHIOCUPO, *op. cit.* en nota 5, p. 227.

(174) ROEHRSEN, *op. cit.* en nota 152, p. 874. Véase también sobre este tema, *in extenso*, pero sin adoptar una posición clara, PANUNZIO, *op. cit.* en nota 144, pp. 309 y ss.

les» (175); y siguiendo porque quizá el mejor razonamiento para poner en sus justos términos la cuestión de la *autodichia* sea aquel que se lee en los fundamentos jurídicos de la misma, donde se dice: «Llegando a estas conclusiones, no se niega a la Asamblea regional siciliana la independencia... necesaria para asegurar el libre ejercicio de sus funciones legislativas y políticas: la potestad reglamentaria, de hecho, ofrece la posibilidad de dictar normas de organización de los servicios... y disciplinar la relación con los empleados según la apreciación autónoma que la Asamblea hace de las propias exigencias, y el control jurisdiccional sobre la conformidad de un acto a estas normas no parece que pueda turbar tal libertad» (176).

En contra hay varias circunstancias. En primer lugar, el hecho de que el privilegio de la *autodichia* haya sido concedido a otros órganos constitucionales de manera que una decisión negativa quebraría el principio de la paridad entre los mismos, principio no expresamente recogido en ninguna norma, pero que sin duda pesará en el momento de la decisión. Es cierto que algunos de estos órganos tienen carácter jurisdiccional (la misma Corte y la de Conti), lo que no se puede predicar del Parlamento, pero esto no quita para que sean *iudex in causa propria*.

En segundo, la tendencia a la autolimitación y al reconocimiento de privilegios que parece impulsar la acción de la Corte en estos terrenos. Sus últimas sentencias —sobre cómputo de abstenciones y control de la Corte dei Conti sobre los órganos constitucionales— son un ejemplo, sobre todo la segunda, de cómo encuentra siempre argumentos para defender la supervivencia de aquéllos.

Parece bastante improbable, por tanto, que la Corte dé un paso decidido hacia la eliminación de la *autodichia* de las Cámaras, de manera que a los empleados de las mismas les quedará sólo la vía (177) de recurrir a los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos.

#### IV. EL CONTROL SOBRE EL EMPLEO DE FONDOS PUBLICOS

##### 1. Introducción

Una de las facetas más importantes de la autonomía de las Cámaras es, sin duda, la que se puede llamar económica, presupuestaria, contable, etc.,

(175) GC, 1964, p. 705.

(176) GC, 1964, p. 708.

(177) Como sostiene OCCHIOCUPO en *op. cit.* en nota 151, pp. 789 y ss.

consistente en que estos órganos gozan de la máxima libertad tanto en el empleo como en la determinación de los fondos que necesitan para desarrollar sus funciones. De este modo, la aprobación del presupuesto y las órdenes de gasto y de pago no están sometidas a ningún tipo de control externo, como está claro que sucede, por ejemplo, en el caso de la Administración pública.

En el caso italiano, sin embargo, existen, como en otros, además de los controles internos o «administrativos» confiados a órganos de este tipo, el de carácter jurisdiccional que realiza la Corte dei Conti, órgano de una doble naturaleza —similar a la del Consiglio di Stato—, puesto que mientras, por un lado, «ejercita el control preventivo de legitimidad sobre los actos del Gobierno, y también el sucesivo sobre la gestión del presupuesto del Estado» (art. 100 Cos. it.), por otro «tiene jurisdicción en las materias de contabilidad pública y en las otras especificadas por la ley» (art. 103.2 Cost. it.). Del mismo ha podido escribirse que la norma fundamental lo ha puesto «en la doble posición de: a) máximo órgano de control sobre la Administración del Estado, y b) suprema magistratura en las materias de contabilidad pública y en las otras especificadas por las leyes» (178).

Dentro de esta segunda cara de la moneda en las actividades de la Corte dei Conti se incluye el llamado *giudizio di conto*, consistente en que dicho órgano «juzga, con jurisdicción contenciosa, sobre las cuentas de los tesoreros, recaudadores, cajeros y agentes encargados de recaudar, de pagar, de conservar y de manejar dinero público o de custodiar valores y bienes del Estado...» (art. 44 R. D. 1214/1934, sobre la Corte dei Conti).

El problema que plantean estas atribuciones respecto a las Cámaras y otros órganos constitucionales es el de saber si los agentes encargados por las mismas de dichas tareas pueden ser sometidos al *giudizio di conto*. Surgen automáticamente dos cuestiones: la de si la jurisdicción atribuida a la Corte dei Conti por el artículo 103 de la Constitución italiana y desarrollada, en parte, por el artículo 44 R. D. 1214/1934, tiene también por objeto los actos de dichos agentes; y la de si pueden sostenerse o no que existen otros principios constitucionales —autonomía, independencia, etc.— que, al tener una mayor importancia, limitan el alcance de dicha norma.

---

(178) DI RENZO, *La Corte dei Conti. Struttura e attribuzioni*, Nápoles, 1978, p. 6. Sobre este órgano véase también PISTONE, *La giurisdizione contabile della Corte dei Conti*, Nápoles, 1971; y, por supuesto, los clásicos de SEPE, *La Corte dei Conti. Ordinamento, funzioni de controllo*, Milán, 1956, y SEPE y PANDOLFO, *La Struttura e la attribuzioni della Corte dei Conti*, Milán, 1962.

La Corte Costituzionale ha tenido ocasión de ocuparse del problema en su sentencia 129/1981, pero antes de exponer los puntos fundamentales de ésta se examinarán las respuestas dadas por la doctrina.

## 2. *La generalidad de la jurisdicción contable*

Respecto al primero de los puntos conflictivos, una parte de la misma se ha declarado decididamente a favor de la generalidad de la jurisdicción contable afirmando con toda rotundidad que ésta «debe entenderse referida a toda la hacienda pública... sin excluir los órganos constitucionales» (179), y ello tanto porque «la función jurisdiccional —en sus varias articulaciones— se sitúa institucionalmente fuera del ordenamiento de la Administración pública y del Gobierno y extrae su autoridad de la soberanía popular» (180) como porque «parece indudable que también los empleados de los órganos constitucionales... 'manejan' dinero público, si es cierto, como es cierto, que es dinero público aquel previsto en el presupuesto del Estado y dado como 'dotación' a los órganos supremos para consentir el desarrollo de sus funciones. De esto se deduce que también los 'agentes' de tales órganos debieran estar sometidos a la jurisdicción contable» (181).

En esta segunda idea había insistido, en ocasión de otra controversia, la misma Corte Costituzionale, que afirmó entonces que «es principio general de nuestro ordenamiento que el dinero público proveniente de la generalidad de los contribuyentes y destinado a satisfacer las necesidades públicas deba estar sometido a la garantía constitucional de la corrección en la manera de gestionarlo, garantía que se ejecuta a través del instrumento de la rendición de cuentas judicial. Requisito indispensable del juicio contable es el de su obligatoriedad, en virtud del cual ningún ente gestor de medios públicos, ningún agente contable que maneje de alguna manera dinero y valores propiedad del ente tiene consentido el sustraerse a este deber fundamental» (182).

Se trata, por tanto, y reuniendo en una sola las dos argumentaciones, de

(179) MOBILI, «Il controllo della Corte dei Conti sugli organi costituzionali», en *Rivista Amministrativa*, 1978, II, pp. 831-832.

(180) BUSCEMA, «La giurisdizione contabile e gli organi costituzionali dotati di autonomia contabile», en *Responsabilità e Dialogo*, 1975, p. 52. De este autor véase también su libro *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Padua, 1958.

(181) ОСЧИУОУРО, *op. cit.* en nota 5, p. 237.

(182) Sentencia 114/1975, «Considerando di diritto» núm. 2.

que «nadie puede considerarse exento de la inderogable exigencia objetiva de garantizar la correcta gestión de los fondos públicos, precisamente porque esta garantía debe darse a los contribuyentes en su conjunto por todas las sumas sustraídas coactivamente a sus economías privadas: no son tolerables o concebibles zonas de sombra. Y a estos cánones fundamentales no se sustraen ni siquiera los órganos constitucionales, en tanto en cuanto también los medios financieros destinados a su funcionamiento provienen de la hacienda estatal» (183).

Del otro lado nos encontramos con quienes niegan esta generalidad de las competencias de la Corte dei Conti. En primer lugar, porque desconfían de la tendencia de este órgano a ir asumiendo cada vez más poderes, afirmando que sus posibilidades se frenan al estar «empachada en un discurso de magistratura autónoma» (184) o, con más dureza, que «la idea de sus poderes de la cual se deducen la serie de decisiones e iniciativas... que poco a poco han ido preparando nuevos espacios de acción y abriendo nuevos canales de relación institucional de la suprema magistratura contable, no parece aquella de una aspiración constante a la extensión objetiva y sin lagunas de los principios del Estado de Derecho... sino una que responde a una lógica más arcaica y de sentido diferente, dirigida a incrementar el papel institucional de la Corte dei Conti» (185). Dureza que lleva a este autor a afirmar que «la acción de la Corte puede ser mucho más fácilmente parangonada con aquellas de las magistraturas supremas en el período del absolutismo que no con la valerosa y abstracta aspiración de extender la vigencia de los principios del Estado de Derecho a sectores del ordenamiento que, incluso en su apogeo ideológico, habían quedado excluidos de los mismos» (186).

Pero, aparte de las críticas a la «avidez» de la Corte dei Conti, los argumentos en contra de la generalidad de sus funciones en el campo del *giudizio di conto* son dos, expresados en sus memorias por los abogados de los órganos constitucionales en el conflicto de atribuciones surgido recientemente cuando la Corte exige que rindan cuentas los tesoreros de aquéllos. Por un lado, se recurre a la costumbre inmemorial recordando, como lo ha hecho la defensa de la Presidencia de la República, que «ni antes ni después de que entrase en vigor la Constitución republicana, los agentes de los órganos del

(183) BUSCEMA, *op. cit.* en nota 180, p. 58.

(184) MANZELLA, *op. cit.* en nota 14, p. 153.

(185) LOMBARDI, «L'autonomia contabile degli organi costituzionali, garanzia o privilegio?», en *GC*, 1981, p. 1286.

(186) LOMBARDI, *idem*, p. 1287.

Estado no comprendidos en la Administración pública, como órganos constitucionales (comprendida la Casa Real) han sido jamás sometidos a la jurisdicción contable» (187); por otro, a la hipotética lesión de la independencia que supondría, diciendo que «la jurisdicción contable no está provista de una incondicionada 'capacidad expansiva', sino que encuentra un límite en la independencia de los órganos que participan del poder soberano», como afirma el representante, en dicho conflicto, del Senado (188).

Ante la presión, doctrinal en un principio y de la Corte dei Conti más tarde —al dirigir requisitorias a los órganos constitucionales (189) para que sus agentes presentasen las cuentas ante ella—, las contestaciones no han sido tan articuladas, por lo que respecta a esta primera cara del problema, como lo fueron los argumentos de quienes defendían dichos poderes de la magistratura contable. Es el segundo dilema, consistente en si dichos poderes de la Corte lesionan o no la autonomía de las Cámaras, en donde se refugian quienes niegan aquella competencia a la Corte dei Conti.

### 3. *Jurisdicción contable y autonomía de las Cámaras*

La barrera que siempre se alza ante los intentos de enjuiciar actos de las Cámaras o de sus órganos es la de la autonomía de aquéllas, principio constitucional necesario para su correcto funcionamiento. Pero, en este caso, para los defensores de la competencia de la Corte dei Conti dicha barrera no tiene sentido, ya que «el *giudizio di conto*... no se extiende a enjuiciar las finalidades justificativas de los gastos efectuados tras la decisión de los órganos gestores de los órganos supremos... sino que se limita a valorar el comportamiento de los funcionarios que disponen de los fondos públicos para comprobar la regularidad de la gestión financiera» (190), de manera que «aparece como plenamente conciliable con las exigencias de autonomía de las Asambleas legislativas» (191), porque «si puede justificarse la no existencia del

(187) GC, 1981, p. 188.

(188) Véase GC, 1982, p. 1289.

(189) Sobre este hecho, SPECCHIA, «L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento», en *Bolletino di informazioni costituzionali e parlamentari*, núm. 1, 1983, pp. 181 y ss.

(190) OCCHIOCUPO, *op. cit.* en nota 5, p. 239.

(191) BUSCEMA, *op. cit.* en nota 180, p. 54.

control (192) por evidentes motivos políticos, no se puede decir lo mismo de la jurisdicción contable, que no se refiere a los órganos como tales, sino a las personas individuales que disponen de fondos públicos» (193).

Frente a estos argumentos, la reacción de los órganos constitucionales durante el conflicto de atribuciones (194) que los ha enfrentado con la Corte dei Conti ha sido unánime, reafirmando que dicho *giudizio di conto* resultaba sin duda peligroso para su autonomía. Así, dejando a un lado otras ideas menos sólidas e interesantes (195), sus razonamientos se centran en el hecho de que se trata de «una hipótesis de lesión de las competencias constitucionalmente garantizadas a la Camera dei Deputati» (196), de la que se «derivaría necesariamente una especie de sujeción de las Asambleas, de sus órganos políticos y de los organismos administrativos de ellas dependientes a un poder ajeno, con la consecuente lesión de la independencia y de la autonomía organizatoria garantizada constitucionalmente» (197). Más aún, «la existencia de un juicio externo al órgano constitucional implica la posibilidad de órdenes y sanciones, no sólo con respecto a los tesoreros, sino también a los organismos de la Camera» (198), lo que sin duda supone un límite a la actividad de los mismos, que en principio deben estar solamente sometidos a los deseos de los órganos de la Asamblea.

Planteado así el segundo problema, sólo queda pasar a ver las soluciones de la Corte Costituzionale, en su sentencia 129/1981, soluciones que consisten en dar la razón a los órganos constitucionales recurrentes, negando a la Corte dei Conti la competencia de juzgar las cuentas de los agentes de los mismos.

---

(192) Se refiere a la que la ley de nuestro Tribunal de Cuentas llama función fiscalizadora, que estaría basada en el artículo 101 de la Constitución italiana.

(193) BUSCEMA, *op. cit.* en nota 180, p. 52.

(194) Véase sobre estos conflictos PIZZORUSSO y otros, *op. cit.* en nota 159, pp. 131 y ss. y 436 y ss.

(195) Que dicho juicio «comprometería» la reserva que representa un aspecto absolutamente esencial e imprescindible de la función presidencial (abogado de la Presidenza della Repubblica, en *GC*, 1981, p. 1286) y que resultaría absurdo que «las Cámaras quedasen sometidas al control del mismo órgano a través del cual ellas ejercitan el poder constitucional de control del Gobierno y de las Administraciones Públicas» (abogado de la Camera dei Deputati, en *GC*, 1981, p. 1288).

(196) Abogado Camera, en *GC*, 1981, p. 1287.

(197) Defensa del Senato, en *GC*, 1981, p. 1292.

(198) Defensa de la Camera, en *GC*, 1981, p. 1288.

#### 4. *La decisión de la Corte*

Antes de conocerse la sentencia, escribía un estudioso que hubiese sido deseable que «el... futuro conflicto (fuese) resuelto según el Derecho constitucional y no según la fuerza política de los contendientes» (199).

El hecho de que la controversia haya sido finalmente fallada en favor de los órganos constitucionales «amenazados» por el *giudizio di conto* puede llevar a pensar, como advierte LOMBARDI, que se trata de «una especie de agrupamiento de órganos constitucionales, en defensa del propio autogobierno contable y financiero, frente a la tendencia, que se ha hecho poco a poco más fuerte, de la Corte dei Conti a superar los límites de aquel que ha quedado como el único *hortus conclusus* de las antiguas *immunitates*» (200).

Debido a estas sospechas es preciso analizar «con lupa» los razonamientos de la Corte (201), dado que existe, al parecer, entre la doctrina la duda de si responden o no simplemente a una lógica destinada a defender privilegios de los que ella misma goza.

Es precisamente en la primera de las cuestiones examinadas en esta parte del estudio en la que la Corte centra la mayor parte de sus argumentos, empezando por rechazar la alegación de la sentencia 114/1975 (202), «ya que ésta ha resuelto un problema muy diferente del que se examina» (203), y siguiendo por recordar otra de sus decisiones —la 102/1977 (204)— «en la que la Corte... ha... excluido que el precepto del apartado 2 del artículo 103 de la Constitución italiana esté caracterizado por una absoluta (y no tendencial) generalidad y dotado, por tanto, de un carácter operativo inmediato en todos los casos» (205).

Pero la parte más original del razonamiento es aquella en la que —aco-

(199) DI MUCCIO, *L'autonomia in questione*, 1980, p. 143. Separata de la revista *Stato e Regione*.

(200) LOMBARDI, *op. cit.* en nota 185, p. 1284.

(201) La sentencia puede verse en *GC*, 1981, pp. 1281 y ss.

(202) En ella se declaraba rotundamente la sujeción de todos los agentes contables al control de la Corte dei Conti.

(203) *GC*, 1981, p. 1294.

(204) «En la que la Corte... ha... excluido que el precepto establecido por el apartado 2 del artículo 103 de la Constitución italiana esté caracterizado de una absoluta (o no tendencial) generalidad y esté, por tanto, dotado de inmediata operatividad en todos los casos», *GC*, 1981, p. 1295.

(205) *GC*, 1981, p. 1295.

giendo y ampliando la sugerencia que le había sido hecha por la defensa del presidente de la República en el sentido de sostener que existe una costumbre— afirma que «la disciplina dictada por las normas constitucionales escritas con respecto al régimen organizativo y funcional de los aparatos al servicio de los órganos constitucionales, no regula en absoluto agotadoramente la peculiar posición de los mismos órganos; se han afirmado, por tanto, principios no escritos manifestados y consolidados a través de la repetición constante de comportamientos uniformes..., esto es, en la forma de verdaderas costumbres constitucionales. Tal... ha sido y es el caso de las relaciones entre los órganos constitucionales... y la Corte dei Conti como juez de la actividad de gestión de los agentes contables de la Administración del Estado» (206). Es en base a este doble razonamiento, en el que por un lado se rechaza la automática generalidad del artículo 103.2 de la Constitución italiana y, por otro, se reconoce la existencia de normas —con el carácter de costumbres— que excluyen la extensión del *giudizio di conto* a los órganos constitucionales, como vienen a denegarse las pretensiones de la Corte dei Conti.

Es fundamental, según la sentencia, que se recuerde que «el problema de las relaciones entre la jurisdicción contable, la presidencia de la República y las Cámaras... no puede ser resuelto limitándose a notar que la Carta Constitucional no introduce ningún límite explícito respecto a la norma de alcance general que se quisiera deducir del apartado 2 del artículo 103 de la Constitución italiana. Es cierto, por el contrario, que la exención de los *giudici di conto* se inserta en un régimen fundamentalmente común a todos los órganos constitucionales recurrentes, consolidado por una larga tradición, con sus raíces asentadas en la autonomía que corresponde a los mismos órganos» (207).

La última parte de la frase anterior introduce en la segunda base de la sentencia de la Corte, pero antes es necesario comentar, brevemente, el recurso a la costumbre constitucional que hace la misma para resolver el problema de la hipotética generalidad del artículo 103.2 en un sentido negativo. Para algunos no es «en absoluto convincente que sea posible hablar de una costumbre constitucional» (208), mientras que otros elogian a la Corte sosteniendo que «la interpretación constitucional es, por decirlo con palabras de VIEHWEG, prevalentemente tópica, y no sistemática; opera con problemas y en relación con el contexto en el que éstos surgen y, por tanto,

(206) GC, 1981, p. 1296.

(207) GC, 1981, p. 1298.

(208) IANOTTA, «Nota a la sentencia de la Corte», en *Il Foro Amministrativo*, 1981, p. 1573.

con una clara componente decisionística» (209), y que al tener los órganos constitucionales competencias delimitadas y no delimitadas, «es precisamente la Corte..., cuando resuelve conflictos de atribuciones la que construye el régimen, y por tanto, el tratamiento jurídico y la posición constitucional del órgano al que se refiere el conflicto» (210). Parece indudable, en todo caso, que la existencia de tal costumbre es difícil ponerla en duda, ya que sólo casi treinta años después de la entrada en vigor de la Constitución republicana intenta la Corte dei Conti entrar en ese área exenta de su control, cuando ya una serie de comportamientos ininterrumpidos parecen oponerse claramente a tales pretensiones. De ahí que la Corte Costituzionale busque la base para negar la máxima amplitud a la jurisdicción contable en una costumbre que sólo podría ser negada por una expresa declaración en contrario del legislador, declaración que, desde luego, no parece que éste vaya a hacer, al menos por el momento.

Respecto al segundo problema —conciliar el ejercicio de la jurisdicción contable con la autonomía de las Cámaras—, la Corte también lo resuelve a favor de los órganos que plantearon el conflicto de atribuciones, afirmando que la autonomía de los mismos incluye la imposibilidad para la Corte dei Conti de entrar a conocer de los actos de sus agentes contables. Recuerda, por una parte, sus afirmaciones en la sentencia 110/1970, en la que al rechazar que los agentes contables de los Consejos Regionales estuviesen exentos del *giudizio di conto*, dijo que «limitaciones a la jurisdicción... son admisibles sólo en el caso de los órganos que participan inmediatamente del poder soberano del Estado y, por tanto, situados en el vértice del ordenamiento, en posición de absoluta *independencia* y de *recíproca paridad*» (211); y, por otra, insiste en que «no sería fundado sostener que se trata de una praxis irrelevante desde el punto de vista del Derecho constitucional. La exención de sus agentes contables del *giudizio di conto* representa, por el contrario, el derecho reflejo de la... *autonomía* de la que aún hoy disponen los tres *órganos constitucionales* recurrentes... (autonomía que) comprende —coherentemente— el momento aplicativo de las mismas normas, incluidas las decisiones concernientes a la concreta adopción de medidas destinadas a asegurar su observancia» (212).

---

(209) LOMBARDI, *op. cit.* en nota 185, pp. 1296-1297.

(210) LOMBARDI, *idem*, p. 1298.

(211) GC, 1970, p. 1209.

(212) GC, 1981, pp. 1296-1297.

No han faltado voces discordantes como, otra vez, la de IANOTTA, que sostiene que no es éste el tipo de autonomía susceptible de ser deducido de las normas del texto de 1947, que reconoce la soberanía popular (art. 1.2), y en el cual aquélla «indica una posición funcional de los órganos y no una garantía frente a otros», significando no «salvaguardia de la independencia, sino libertad de decisión, con el objetivo del más eficaz cumplimiento de las tareas confiadas» (213). Con esta manera de entender la autonomía no es, desde luego, incompatible el control sobre los agentes contables por parte de la Corte dei Conti, pero no ha sido la adoptada por la justicia constitucional italiana.

Interpretación en términos absolutos que, para la Corte Costituzionale, no supone una quiebra de las garantías necesarias en la gestión de los fondos públicos, sino simplemente poner éstas en manos de los propios órganos constitucionales. En esta línea se afirma en la sentencia que «de esto no se deduce de ninguna manera, por lo que respecta a los agentes contables de dichos órganos, que no quede asegurada una correcta gestión de los fondos públicos, así como de los otros valores y bienes propiedad del Estado. En el ámbito de la Presidencia de la República y de las Asambleas parlamentarias ofrecen garantías, hasta ahora, las respectivas normas reglamentarias» (214).

Se puede entonces afirmar, como hace LOMBARDI, que «entre privilegio y autonomía, la decisión de la Corte ha elegido la segunda, en términos de garantía» (215). Una vez más es fundamentando el razonamiento en el principio de la independencia-autonomía de las Cámaras en el ejercicio de sus funciones como se crean áreas en las que el control jurisdiccional no es de recibo.

## V. CONCLUSIONES

A la hora de sacar conclusiones del examen de la jurisprudencia de la Corte Costituzionale italiana en estos temas, las más correctas parecen las siguientes:

1.<sup>a</sup> Partiendo de una Constitución menos «garantista» que la española y de un sistema de justicia constitucional en el que las vías de acceso son

---

(213) IANOTTA, *op. cit.* en nota 208, p. 1573.

(214) GC, 1981, p. 1299.

(215) LOMBARDI, *op. cit.* en nota 185, p. 1298.

más limitadas, la Corte italiana ha negado la vigencia a los planteamientos más radicales de la doctrina de los *interna corporis*.

2.<sup>a</sup> Sin embargo, ha resuelto todos los casos concretos que han llegado ante ella haciendo una interpretación amplia de lo que ha de entenderse por autonomía de las Cámaras y reconociendo las peculiaridades del ordenamiento parlamentario.

3.<sup>a</sup> Para llegar a esta situación han sido importantes dos factores: a) el primero, una actitud de autolimitación, derivada de la necesaria prudencia a la hora de entrar en los «asuntos internos» de un órgano tan «delicado» como el Parlamento; actitud lógica en quien, por otro lado, mantiene posturas bastante activistas en el control de constitucionalidad material de las leyes; b) el segundo, el peso de una manera de entender la posición de los órganos constitucionales, que los califica de «supremos» y *superiorem non recognoscentes*. La misma Corte dedicó esfuerzos en los primeros años de su funcionamiento a alcanzar dicho *status* (216) y es consciente de que negárselo al Parlamento tendría consecuencias para todos los demás órganos constitucionales, incluida ella misma.

Por todo ello, las posibilidades abiertas por la sentencia 9/1959 se han visto frenadas. No se han extraído de ella todas sus posibles consecuencias. En el conflicto entre autonomía de las Cámaras y otros principios ha prevalecido siempre el primero.

La actitud de la doctrina ante esta situación ha sido muy variada. Mientras algunos autores han defendido las posiciones más clásicas, otros han intentado buscar nuevos caminos, tanto en la defensa de la autonomía de las Cámaras como en el intento de llevar a los Tribunales los actos de *Camera* y *Senato* contrarios a Derecho.

La nota común tanto a la doctrina como a la jurisprudencia es la conexión con los casos concretos planteados y con las limitaciones del complicado sistema jurisdiccional italiano. Estos planteamientos de «pies en la tierra» son lo que impiden que sus conclusiones sean trasladables a España, debido a las importantes diferencias que existen tanto entre las normas de todo rango como entre las actitudes doctrinales y, lo que es aún más importante, el efectivo papel de las Cámaras en el sistema político, que impiden plantearse, en nuestro caso, la inútil búsqueda de la *centralità* en un «régimen de primer ministro».

(216) Es un ejemplo de ello el clásico artículo de SANDULLI, «Sulla posizione della Corte Costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato», en *Studi in onore di G. Zanobini* y en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1960, I, p. 720.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional español y el resto de los órganos jurisdiccionales del Estado tienen abiertas varias vías para controlar los actos de las Cámaras, que son impensables en Italia. Como ejemplo pueden citarse el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y —mucho más significativo, puesto que se trata de una norma «interna»— el 35.3 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, que prevé que «contra los acuerdos de las Mesas que resuelvan reclamaciones en materia de personal cabrá recurso contencioso-administrativo, de conformidad con la normativa reguladora de esta jurisdicción».

En ambos casos se trata de una «renuncia» expresa a ser «juez y parte» en los problemas que puedan plantear las actividades de las Cámaras. Resulta, por tanto, difícil importar a España los razonamientos que defienden la vigencia del principio de los *interna corporis*, y no hay que entristecerse demasiado por ello.

#### ADDENDA

Durante la corrección de las pruebas de este artículo he tenido noticia de la sentencia 154/1985 de la Corte Costituzionale italiana que «resuelve» el problema de la posible impugnación de los actos administrativos parlamentarios (véase punto III del comentario). En ella se afirma que con el artículo 134 del texto constitucional de este país «el constituyente ha marcado rigurosamente los límites precisos e insuperables de la competencia del juez de las leyes en nuestro ordenamiento y como dicha formulación ignora a los reglamentos parlamentarios sólo mediante una interpretación podía creerse que están incluidos. Pero una interpretación de este tipo... chocaría contra el sistema. La Constitución republicana ha instaurado una democracia parlamentaria... ha colocado al Parlamento en el centro del sistema... Está dentro de la lógica de tal sistema que corresponde... a las Cámaras una independencia garantizada frente a cualquier otro poder, de modo que debe entenderse prohibido cualquier control sobre los actos de autonomía normativa ex artículo 64.1». Y continúa diciendo: «El Parlamento, en fin, como expresión inmediata de la soberanía popular, es partícipe directo de dicha soberanía, y los reglamentos, como desarrollo directo de la Constitución tienen una peculiaridad y dimensión (sentencia 78/1984) que impide su control, si no se quiere negar que la reserva constitucional de la reserva reglamentaria está comprendida en las garantías dispuestas por la Constitución para asegurar la

independencia del órgano soberano respecto a todo poder». Como vemos la Corte niega la posibilidad de juzgar la constitucionalidad de los reglamentos parlamentarios, legitimando así la *autodichia* y se desmarca del debate sobre el carácter de *atti aventi forza di legge* de los reglamentos parlamentarios (véase apartado I.5 del comentario), puesto que no entra a controlarlos por razones distintas, y bastante menos convincentes. Se trata, por tanto, de un paso más en la tendencia a respetar la autonomía parlamentaria. La reacción de la doctrina no se ha hecho esperar y sobre esta sentencia (publicada en *GC*, 1985, pp. 1078 y ss.; la cita es de la p. 1102) pueden verse los artículos de CICONETTI («La insindacabilità dei regolamenti parlamentari», en *GC*, 1985, pp. 1411 y ss.) y CERVATI («Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcuni recenti pronunce della Corte Costituzionale», en *GC*, 1985, p. 1445) que la comenta en una apostilla.

En este contexto casi resulta inútil el artículo de GALEOTTI («Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge di cui all'art. 134 Cost.», en *GC*, 1981, p. 1111), en el que se negaba la fuerza de ley a estas normas y se sugería a la Corte no admitir la cuestión de constitucionalidad de los mismos. El alto tribunal ha llegado a idéntico resultado por caminos más discutibles, que refuerzan la posición del Parlamento resolviendo el conflicto (del que se habla en el punto III.2 del comentario) entre la tutela de derechos e intereses legítimos y la autonomía parlamentaria rotundamente en favor de esta última.

Por otra parte, la siempre agitada vida institucional italiana ha contado con una novedad que afecta a la posición de la Corte dei Conti. Mediante el artículo 12 de la ley de 6 de agosto de 1984 número 425 se suprimieron las normas que regulaban la autonomía financiera de la misma, después de que por esta vía los magistrados hubiesen decidido aumentarse el sueldo.

