

# EL PROBLEMA DEL GRUPO MIXTO EN LA *CAMERA DEI DEPUTATI* DE LA XIII LEGISLATURA

LUISA BEDINI

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. - 2. LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL Y LA CONSECUENTE REFORMA DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA. - 3. LA PRAXIS RELATIVA A LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. - 4. LAS CONSECUENCIAS SOBRE EL GRUPO MIXTO. - 5. EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN DE LAS *COMPONENTI POLITICHE COSTITUITE NEL GRUPPO MISTO*. - 6. LA IMPORTANCIA INSTITUCIONAL DE LAS COMPONENTI: SUS DERECHOS Y SUS FIIICIONES SEGÚN EL REGLAMENTO DE LA CÁMARA. - 7. LA PRAXIS TRAS LA REFORMA DE REGLAMENTO. - 8. EL DEBATE TRAS LA MODIFICACIÓN REGLAMENTARIA: PERSPECTIVAS DE REFORMA DE LA DISCIPLINA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. - 9. CONCLUSIONES.

## 1. INTRODUCCIÓN

La disciplina del Grupo Mixto ha sido objeto de una reforma puntual, introducida por la modificación del Reglamento de la *Camera dei Deputati* que, aprobada en la sesión del 24 de septiembre de 1997, entró en vigor el 1 de enero de 1998. Para comprender el significado de la reforma será de utilidad recordar brevemente los puntos que la han justificado.

Debido a la estrecha conexión entre la normativa que regula la formación de las asambleas representativas y aquella que regula el funcionamiento, será útil recordar los perfiles que caracterizan de una forma general la reforma electoral, a la cual está íntimamente ligada la modificación del Reglamento de la Cámara de los Diputados.

En lo que concierne a la actividad y a la organización parlamentaria, el nuevo sistema electoral ha sido uno de los elementos que han inducido a la producción de interesantes y notables cambios en el seno de las asambleas parlamentarias, influyendo tanto sobre la composición como sobre el funcionamiento mismo.

Es importante resaltar, desde el principio, que la modificación de las reglas electorales no ha supuesto una simplificación del panorama político por no haber ido acompañada de un coherente proceso evolutivo del sistema de partidos.

La composición de las Cortes italianas, en tanto que reflejo de la realidad política, resulta así extremadamente compleja y en constante evolución.

El Grupo Mixto, y los episodios que a él le afectan, representa uno de los ejemplos más emblemáticos de esta realidad. En la actual legislatura este grupo ha visto incrementado el número de sus miembros hasta pasar a ser -por un periodo de tiempo- el segundo grupo parlamentario de la Cámara.

Estas son las circunstancias que enmarcan la realización de una reforma reglamentaria *ad hoc* para el Grupo Mixto.

## 2. LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL Y LA CONSECUENTE REFORMA DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA

Una fecha de relevante importancia, para la evolución política e institucional italiana, ha sido marcada por el referéndum del mes de abril de 1993, cuando el cuerpo electoral se expresó favorablemente a la abrogación de una pequeña proposición incluida en la ley para la elección del Senado, produciendo como consecuencia inmediata la vigencia -para aquella rama del Parlamento- de una ley electoral mayoritaria. En consecuencia, en el mes de agosto del mismo año las Cámaras aprobaron las leyes n. 276 y n. 277 -para la elección de los miembros de la Cámara de los Diputados y del Senado de la Republica, respectivamente- dando lugar a un sistema electoral de tipo mixto con fuerte tendencia mayoritaria, conforme a los deseos populares. Así, actualmente, el setenta y cinco por cien de los escaños de la Cámara y tres cuartas partes de los escaños del Senado son atribuidos en colegios uninominales a los candidatos con el mayor número de votos obtenidos, mientras los escaños residuales son atribuidos según el criterio proporcional.

Como es notorio, la opción entre un tipo de sistema electoral proporcional y uno de tipo mayoritario radica, esencialmente, en la disyuntiva entre un sistema que tiende a privilegiar la representatividad, aunque sea a costa de sacrificar eficacia en la decisión, y un sistema que, contrariamente, prefiere sacrificar porcentajes de representatividad con el objeto de garantizar una mayor estabilidad de gobierno y un mayor grado de decisión.

Las leyes electorales y los reglamentos parlamentarios, por la influencia que tienen sobre el modo de formación y sobre el funcionamiento, de las asambleas parlamentarias, se revelan como normas esenciales para definir tanto las características como la estructura del sistema político.

Por ello, los principios inspiradores de ambas normativas deberían ser coherentes.

Consecuentemente, tras la modificación electoral, consideraciones de coherencia, de oportunidad política y de funcionalidad en el interior del sistema parlamentario, han aconsejado la adecuación de las reglas necesarias para el funcionamiento de la institución representativa, al objeto de obtener una relación coherente entre modalidad de composición y modalidad de funcionamiento. La reforma del Reglamento de la Cámara ha hecho así que el funcionamiento de la asamblea esté más conforme con el principio mayoritario.

Las novedades relativas al procedimiento legislativo son numerosas. Como ejemplo se pueden señalar: la modificación introducida sobre la programación de los trabajos parlamentarios; la racionalización y ampliación de la discusión legislativa en las comisiones; el reforzamiento del papel del Gobierno respecto al Parlamento; la definición de una serie de instrumentos en el conjunto denominado «estatuto de la oposición»; y la introducción de medios para reducir cualquier actividad obstruccionista capaz de alterar el ordinario desarrollo de los trabajos parlamentarios.

Por un lado, desde la perspectiva del procedimiento parlamentario, podría afirmarse que la modificación del reglamento ha logrado un modelo teóricamente satisfactorio que garantiza el respeto de los principios de eficiencia y de economía; pero quedan dudas irresueltas: tal es el caso de las modificaciones sobre la composición del Grupo Mixto.

### 3. LA PRAXIS RELATIVA A LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

El intento de convertir el principio mayoritario en una de las normas clave del sistema electoral italiano ha producido varias consecuencias. De hecho, respecto a la composición de la Cámara, desde la primera legislatura elegida con las nuevas reglas (la XII), no ha sido autorizada la constitución de ningún grupo parlamentario con menos de veinte diputados (1).

---

(1) Fechas de las elecciones de las Cortes italianas en el periodo republicano: I legislatura: 18 de abril de 1948; II legislatura: 7 junio de 1953; III legislatura: 25 de mayo de 1958.

El primer efecto derivado de la reforma del sistema electoral se verifica, pues, tras las elecciones, contemporáneamente a la constitución de los grupos parlamentarios. De hecho, a partir de la XII legislatura el *Ufficio di Presidenza* de la Cámara (órgano homólogo a la Mesa, en el sistema parlamentario español) no ha concedido ninguna autorización para constituir grupos parlamentarios menores.

Vale la pena recordar que, basándose en la modalidad de formación, existen dos tipos de grupos parlamentarios, a saber: grupos de «formación espontánea», formados en base a una adhesión voluntaria de los miembros, y grupos de «formación coactiva», que tienen su origen en una expresa previsión del legislador (el ejemplo clásico de esta segunda categoría es el Grupo Mixto) (2). Actualmente, según el reglamento de la Cámara, los primeros deben unir al elemento de la voluntaria adhesión, un requisito cuantitativo, conforme al cual sólo un número de diputados superior a veinte puede formar un grupo parlamentario constituido «de derecho». Si falta dicho requisito, el grupo parlamentario constituido sobre la base de la adhesión voluntaria puede ser sólo un grupo autorizado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.2 del reglamento de la Cámara (3).

Según las normas reglamentarias, es facultad del *Ufficio di Presidenza* conceder la autorización a las agrupaciones más pequeñas para constituir un grupo parlamentario.

A partir de 1971, y hasta la modificación del sistema electoral, el recurso a esta facultad ha sido bastante frecuente, con repercusiones mayores en la Cámara, donde la fragmentación ha sido un fenómeno más relevante que en el Senado (4).

---

IV legislatura: 28 de abril de 1963; V legislatura: 19 de mayo de 1968; VI legislatura: 7 de mayo de 1972; VII legislatura: 20 de junio de 1976; VIU legislatura: 3 de junio de 1979; IX legislatura: 26 de junio de 1983; X legislatura: 14 de junio de 1987; XI legislatura: 5 de abril de 1992; XII legislatura: 27 de marzo de 1994; XIII legislatura: 21 de abril de 1996.

(2) La clasificación es debida a A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa, ed. Pacini Mariotti, 1969.

(3) Según el art. 14.2 r.C. la autorización para formar un grupo con menos de veinte inscritos puede ser otorgada solo en el caso que los elegidos representen un partido implantado a nivel nacional que haya presentado, con el mismo símbolo, en al menos veinte colegios electorales, listas de candidatos, las cuales hayan obtenido al menos un cociente en un colegio y una cifra electoral nacional de al menos 300.000 votos de lista válidos.

(4) En la Cámara en la VI legislatura los grupos parlamentarios eran 7, de estos 1 autorizado-, en la VII 9 de los cuales 5 autorizados; en la VIII 9 de los cuales 4 autorizados; en la IX

Desde el inicio de la XII legislatura el *Ufficio di Presidenza* ha dado vida, sin embargo, a una práctica opuesta a la línea seguida hasta entonces.

Y ello por dos razones básicas: la *Giunta per il regolamento* (órgano que equivale a la Comisión de reglamento) ha declarado no aplicable la norma que autoriza, bajo determinadas condiciones, la formación de grupos parlamentarios menores (art. 14.2 r.C.). El primer motivo, de orden teórico, está estrechamente relacionado con el principio mayoritario, introducido para garantizar, por un lado, un menor nivel de fragmentación política y un menor número de partidos y, por el otro, un mayor nivel de estabilidad política y gubernamental. La segunda razón, de orden práctico, es que la norma del reglamento de la Cámara, que permite la formación de grupos parlamentarios con menos de veinte diputados, era una norma concebida bajo la vigencia del antiguo sistema electoral.

De acuerdo con la posición asumida por la *Giunta del regolamento*, el *Ufficio di Presidenza* ha rechazado, en todos los casos, la autorización para constituir un grupo con menos de veinte diputados inscritos.

Las incoherencias entre la normativa electoral y la del reglamento parlamentario han desempeñado un papel fundamental en la determinación de prácticas interpretativas tendentes a conseguir una mayor concordancia entre los dos elementos normativos.

#### 4. LAS CONSECUENCIAS SOBRE EL GRUPO MIXTO

La nueva práctica en materia de constitución de grupos parlamentarios ha producido consecuencias evidentes sobre el Grupo Mixto. Hoy

---

diez de los cuales 3 autorizados; en la X doce de los cuales 5 autorizados; en la XI trece de los cuales 5 autorizados. En el Senado en la VI legislatura fueron 8 grupos todos constituidos de derecho; en la VII 10 grupos de los cuales 3; en la VIII 8 de los cuales 1 autorizado; en la IX 9 de los cuales 2 autorizados; en la X 10 de los cuales 2; en la XI 9 de los cuales 1 autorizado.

En la actual legislatura, la XIII, la Cámara está formada por los siguientes grupos parlamentarios: *Aleanza Nazionale*: 91 diputados; *Forza Italia*: 110 diputados; *Lega Forza Nord per l'indipendenza della Padania*: 46; *Misto*: 97 diputados; *Unione Democratici per l'Europa*: 21 diputados; *Popolari Democratici-Ulivo*: 58 diputados; *I Democratici-l'Ulivo*: 21 diputados; *Democratici di Sinistra-Ulivo*: 165 diputados; *Comunista*: 21 diputados. (Datos actualizados al 23 de marzo de 2000).

éste representa el tercer Grupo parlamentario de la Cámara, siendo inferior únicamente a los grupos *Democratici di Sinistra* y *Forza Italia* (el mayor partido de la coalición de gobierno y de la oposición, respectivamente), y contando con un gran número de agrupaciones en su interior (5).

En efecto, la ausencia de grupos parlamentarios cuya constitución necesita de una autorización expresa del *Ufficio di presidenza* (llamados, según hemos dicho, grupos parlamentarios *autorizzati*, y que se diferencian de los grupos parlamentarios con más de veinte diputados constituidos por derecho propio, llamados *di diritto*) ha llevado a las fuerzas político-parlamentarias de menor consistencia numérica a confluir en el Grupo Mixto, formando agrupaciones polifásicas diferenciadas, que el Reglamento de la Cámara define como «articulaciones políticas» dentro del Grupo Mixto (*componenti politiche costituite nel Gruppo Misto*).

Este fenómeno puede decirse que se ha convertido en algo habitual en la XIII legislatura. En la XII se habían constituido grupos parlamentarios de los que formaban parte tanto diputados pertenecientes a una formación política en condiciones de constituir por sí misma un grupo parlamentario, como por diputados pertenecientes a una fuerza política de menor consistencia (Grupos a los que se llamaba, por eso, *federati*). Estos últimos, en la anterior legislatura (XI), habían formado grupos «autorizados», pero dado que después de las elecciones de 1994 no se les permitió constituirse como tales, optaron por incluirse en los grupos parlamentarios de coalición. Así, en la XII legislatura, coexistieron dos grupos «asociados»: el grupo *parlamentario Progressisti-Federativo*, que reunía en su seno, además de a los diputados elegidos en la lista del *Partito Democratico della Sinistra*, a los pertenecientes a las agrupaciones *Verdi*, *Rete*, *Cristiano sociali*, *Partito socialista italiano*, *Alleanza democratica e Indipendenti*; y el grupo de *Forza Italia*, compuesto tanto por sus propios diputados como por los de las agrupaciones *Riformatori* y *Unione Di Centro*. Todas estas agrupaciones menores, presentes en la anterior legislatura, se adhirieron al Grupo Mixto en la actual, formando diversas articulaciones políticas.

---

(5) En marzo de 2000 el Grupo mixto estaba formado por 97 diputados, frente a los 26 de comienzo de la legislatura. Las agrupaciones políticas son 9. De estas, las 3 que cuentan más de 10 inscriptos son: *Verdi-VUlivo* (15 diputados); *CCD* (13 diputados) e *Rifondazione comunista-Progressisti* (14 diputados). Las restantes 6 agrupaciones, aun más reducidas, son: *Rinnovamento Italiano* (6 diputados); *SDI* (8 diputados), *FLDR* (5 diputados); *Patto Segni-Riformatori* *Liberafi Democratici* (4 diputados); *CDU* (6 diputados); *Minoranze Linguistiche* (5 diputados).

Además de una fuerte propensión al particularismo de fuerzas y corrientes políticas, se ha asistido también a una fuerte tendencia hacia la movilidad de los parlamentarios individuales. Una de las claves para comprender y explicar esta inusual movilidad, que ha caracterizado las dos últimas legislaturas, puede estar en los cambios producidos en nuestro sistema de partidos. Hasta el final de los años ochenta, en efecto, el sistema político italiano estaba estructurado, al menos tendencialmente, en grandes partidos de masas, en el interior de los cuales encontraban lugar las distintas corrientes. Pero actualmente, al haber hecho crisis el sistema de los grandes partidos de masas, las corrientes han adquirido una autonomía propia que les permite dar vida a pequeñas, pero autónomas, fuerzas políticas. Consecuentemente, se ha producido un fuerte aumento de la conflictividad en el interior de los partidos, reflejado de manera inmediata en la composición del Grupo Mixto. Éste se ha convertido en un lugar de tránsito, o de destino final, de los parlamentarios en el curso de la legislatura, lo que ha ocasionado el crecimiento inusual del Grupo Mixto en la XIII legislatura y ha exigido, en consecuencia, la elaboración de reglas adecuadas para su funcionamiento.

##### 5. EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN DE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS EN EL GRUPO MIXTO

Como hemos señalado, en las legislaturas subsiguientes a la reforma de las leyes electorales, el número de componentes del Grupo Mixto fue incrementándose de modo paulatino tanto que se podría definir este fenómeno como una verdadera «explosión del Grupo Mixto». Como respuesta, y para afrontar la nueva situación, se han introducido en el reglamento de la Cámara modificaciones relativas a las agrupaciones del Grupo Mixto.

La existencia de las agrupaciones en el Grupo Mixto no es una novedad absoluta, pues ya se encontraba prevista en el reglamento de 1971. La reforma de aquel año había ratificado la supremacía de los grupos parlamentarios frente a los diputados individualmente considerados, y había reconocido la correspondencia entre la realidad parlamentaria (los grupos parlamentarios) y la realidad socio-política (los partidos). Para garantizar esta correspondencia se introdujo una norma según la cual el nombramiento de los órganos directivos del Grupo Mixto debía realizarse teniendo en cuenta las agrupaciones presentes en su interior y se admitió,

en la praxis parlamentaria, la intervención de los representantes de aquellas agrupaciones para consumir un turno de explicación de Voto (6).

Únicamente a raíz de la reciente evolución del sistema político, que ha producido un elevado, y hasta entonces desconocido, grado de fragmentación de las fuerzas parlamentarias, se ha hecho necesaria una ampliación y una definición más analítica de las normas relativas a las agrupaciones.

Esta particular fragmentación del Grupo Mixto, originariamente pensada para garantizar visibilidad a las fuerzas políticas menores (el ejemplo típico serían los representantes de las minorías lingüísticas), ha adquirido un valor decisivamente distinto en el curso de las dos últimas legislaturas.

Lógicamente, con la nueva disciplina, el reglamento de la Cámara pretende remediar evidentes problemas de funcionamiento del sistema político, atribuyendo a los componentes del Grupo Mixto un relieve particular en el normal desarrollo de la actividad parlamentaria.

Actualmente, según el art. 14.5 R.C., un número de diputados no inferior a diez, previa solicitud formulada al Presidente de la Cámara, puede formar agrupaciones en el seno del Grupo Mixto.

Del mismo modo, un número de diputados superior a tres puede dar vida a agrupaciones de consistencia incluso más reducida, con la condición de que la formación que solicita ser reconocida tenga una individualidad política identificable por los ciudadanos, aunque en la práctica nunca se ha denegado la constitución en agrupación política de cualesquiera asociaciones de diputados (7).

Por último, una única agrupación puede formarse por al menos tres diputados pertenecientes a las minorías lingüísticas.

---

(6) A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991, 68.

(7) El reglamento de la Cámara para definir los requisitos necesarios para la constitución de dichas agrupaciones utiliza una fórmula bastante complicada y indeterminada ya que en términos reglamentarios la formación tiene que representar «a un partido o movimiento político cuya existencia, a la fecha de las elecciones a la Cámara de los diputados, sea consecuencia de elementos ciertos e inequívocos, y que haya presentado, también conjuntamente con otros, listas de candidatos o candidaturas en los colegios uninominales».

## 6. LA IMPORTANCIA INSTITUCIONAL DE LAS AGRUPACIONES: SUS DERECHOS Y SUS FUNCIONES SEGÚN EL REGLAMENTO DE LA CÁMARA

Del análisis del reglamento de la Cámara, se desprende la importancia de las agrupaciones internas del Grupo Mixto, a las cuales se les reconoce una serie de poderes que pueden resumirse en su intervención en diversas fases de la actividad parlamentaria.

Será por ello oportuno analizar de forma sistemática los mencionados poderes con el objeto de poner de manifiesto dicho relieve.

*a)* Por lo que afecta a la organización de los trabajos parlamentarios, el papel reconocido a las agrupaciones es eventual y de importancia limitada. Así, el Presidente de la Cámara podrá invitar a participar en *la Conferenza dei Presidenti di gruppo* (órgano que sería equivalente a la Junta de Portavoces) a un representante por cada una de las agrupaciones a las cuales pertenezcan al menos diez diputados, y también a un representante de la agrupación formada por los diputados pertenecientes a las minorías lingüísticas, pero sólo en el caso que la extraordinaria importancia de las cuestiones a tratar lo requiera. E incluso, admitidas en tales casos a formar parte de la *Conferenza*, las agrupaciones no podrán influir directamente sobre el programa o sobre el calendario de trabajos. Para la organización de los trabajos, el reglamento prevé, además, que se tenga en consideración la posición mantenida, en nombre del Grupo Mixto, por su Presidente (8).

*b)* En cuanto a la distribución del tiempo disponible para la discusión de los asuntos se procede a una primera subdivisión entre todos los grupos y, a continuación, la parte reservada al Grupo Mixto se reparte entre las diversas agrupaciones de modo proporcional a su valor numérico (9).

---

(8) Art. 13, co. 2, r.C. En la Cámara, cada Grupo nombra en su primera reunión el Presidente, uno o más Vicepresidentes y un Comité directivo; la constitución y cualquiera modificación en la composición de dichos órganos será comunicada al Presidente de la Cámara; en el caso del Grupo Mixto la constitución de los órganos directivos tendrá que respetar la proporción de las agrupaciones políticas en su interior. Habitualmente el Presidente del Grupo Mixto pertenece a la agrupación más numerosa.

(9) Art. 25, co. 7, r. C.

c) El mismo mecanismo de reparto se prevé durante el periodo dedicado a la discusión de presupuesto (*sessione di bilancio*). En este caso, el tiempo disponible para la discusión de los proyectos de ley se subdivide, de un lado, en igual medida entre todos los grupos y de otro, en medida proporcional al tamaño de los grupos. Incluso en este caso el tiempo reservado al Grupo Mixto se reparte entre las agrupaciones teniendo en cuenta el número de miembros perteneciente a cada una de ellas. En tal reparto se determina también el tiempo reservado a los diputados que solicitan intervenir y que no pertenecen a ninguna de las mencionadas agrupaciones (10).

d) Del mismo modo a cuanto sucede para el tiempo de discusión atribuido al Grupo Mixto, también las dotaciones de locales, de enseres, y las contribuciones económicas, se determinan teniendo en cuenta el número y el valor de las agrupaciones, de forma que pueda ser repartida entre las mismas en razón de las exigencias comunes y del valor numérico de cada agrupación (11).

e) El número de los inscriptos de cada agrupación adquiere importancia también en el proceso de toma de decisión. interna por parte de los órganos directivos del Grupo Mixto (Presidente, Vicepresidente y Junta directiva): estos deliberan teniendo en cuenta proporcionalmente la relevancia numérica de cada una de las agrupaciones. Y como garantía del respeto de esta disposición, el Reglamento prevé la posibilidad de recurrir las deliberaciones ante el Presidente de la Cámara, siempre que alguna agrupación considere que se han vulnerado sus derechos (12).

f) En el debate de los proyectos de ley en la Cámara, bien sea en el momento de la discusión de los aspectos generales (13), o bien en la fase

---

(10) Art. 119, co. 7 r.C.

(11) Art. 15, r.C.

(12) En este caso, (art. 15 bis, co. 2 último apartado, r.C.) «Il Presidente decide, uditi, ove lo ritenga, il presidente del Gruppo Misto e i rappresentanti delle altre componenti politiche nel medesimo costituite, ovvero sottopone la questione all'Ufficio di Presidenza».

(13) Art. 83, co. 1, r.C.: «La discussione sulle linee general(di un progetto di legge consiste negli interventi dei relatori per la maggioranza e di quelli di minoranza, per non più di venti minuti ciascuno, del Governo e di un deputato per Gruppo. Il Presidente concede la parola ad un deputato per ciascuna delle componenti politiche costituite nel Gruppo Misto e ai deputati che intendano esporre posizioni dissenzienti rispetto a quelle dei propri Gruppi, stabilendo le modalità e i limiti di tempo degli interventi».

de discusión y de votación de los artículos, enmiendas, subenmiendas, y artículos adicionales (14), el Presidente concede la palabra a un diputado por cada una de las agrupaciones políticas (igual tratamiento se reserva a los diputados que disienten) fijando las modalidades y los límites de tiempo de las intervenciones.

g) Idéntica posibilidad se reconoce en la hipótesis en la que se plantea al Gobierno la cuestión de confianza sobre la aprobación o el rechazo de enmiendas a artículos de proyectos de ley. También en este caso el Presidente concede la palabra a un diputado por cada una de las agrupaciones fijando los criterios y los límites de las intervenciones (15).

h) Del mismo modo, por lo que se refiere a la aprobación del «documento de programación económico-financiera», antes de la aprobación de los presupuestos generales del Estado, si el Gobierno presenta a la Cámara una propuesta de actualización de los objetivos y de las reglas contenidas en el documento de programación ya aprobado, en la discusión subsiguiente se prevé la intervención de un diputado por cada grupo, así como la de un diputado por cada una de las agrupaciones que lo soliciten. Nuevamente y del mismo modo, se garantiza la intervención de los diputados que disientan (16).

i) Por último, en lo que atañe a la comunicación con los órganos de la Unión Europea y otras organizaciones internacionales, siempre que se produzca un debate en comisión (a petición del Gobierno, de un representante de grupo o de un componente de la delegación de la Cámara)

---

(14) Art. 85 r.C., co. 5: «Qualora siano presentati emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi ai sensi del comma 5 dell'art. 86, su ognuno di essi può intervenire un deputato per Gruppo per non più di dieci minuti ciascuno. Qualora ne sia fatta richiesta, il Presidente concede altresì la parola ad un deputato per ciascuna delle componenti politiche costituite nel Gruppo Misto, stabilendo le modalità e i limiti di tempo degli interventi». *Ibidem*, co. 7: «Su ciascun articolo, emendamento, subemendamento e articolo aggiuntivo é consentita una dichiarazione di voto per non più di cinque minuti ad un deputato per Gruppo. [...] Il presidente concede la parola ad un deputato per ciascuna delle componenti politiche costituite nel Gruppo misto e a (deputati che intendano esprimere un voto diverso rispetto a quello dichiarato da] proprio Gruppo, stabilendo le modalità e i limiti di tempo degli interventi».

(15) Art. 116, co. 3 r.C.

(16) Como previsto por el art. 118 bis, co. 4, r.C., esto puede verificarse «Qualora lo richiedano eventi imprevisti».

podrá tomar la palabra un diputado por cada una de las agrupaciones, además de un orador por grupo (17).

Así las cosas, podría elaborarse una clasificación de las facultades y de los derechos de las agrupaciones políticas, considerando la razón de ser de cada una de ellas.

Los criterios deducibles serían al menos tres:

– Un *criterio funcional*, que prevalecería en la *fase de la programación de los trabajos* y que atiende sobre todo las exigencias organizativas y de certeza del tiempo previsto para las actividades y a las cuales se puede, sin duda, reconducir la disciplina sobre la programación de los trabajos (art. 13 r.C., *supra* a). En dicho supuesto, la fragmentación interna del Grupo Mixto (*rectius* las agrupaciones) no tiene importancia, pues se toma sólo en consideración la posición del grupo en su conjunto.

– Un *criterio proporcional*, que serviría como directriz para todo lo que atañe al reparto de los recursos, así como para la distribución del espacio de tiempo destinado a la discusión de los asuntos previstos en el calendario (*supra* b), la discusión de los proyectos de ley en materia presupuestaria (*supra* c), y las dotaciones materiales -locales, enseres y contribuciones económicas- (*supra* d). Además, la proporcionalidad rige también la toma de decisiones por parte de los órganos directivos del Grupo Mixto (*supra* e).

– Un *criterio de garantía*, estrechamente vinculado a la facultad de tener voz en el debate político, lo que se reconoce no sólo las fuerzas menores, sino además al diputado que disiente, algo que podría considerarse como un valor instrumental respecto al principio de libre mandato parlamentario. A dicho criterio pueden reconducirse el conjunto de disposiciones que garantizan el derecho de intervención en el Pleno a todas las agrupaciones (y a los diputados que disienten), el examen de los proyectos de ley (*supra* f); el supuesto de la cuestión de confianza sobre la aprobación o el rechazo de enmiendas a artículos de proyectos de ley (*supra* g); el procedimiento de aprobación de los pre-

---

(17) Art. 125, co. 2, r.C.

supuestos generales (*supra* h). Por último, en el caso particular del procedimiento de conexión con la actividad de organismos comunitarios e internacionales se manifiesta el mismo principio en el interior de las comisiones (*supra* i).

## 7. ALGUNAS TENDENCIAS DE LA PRÁCTICA ACTUAL

Las apuntadas normas en cierto sentido resultan bastante restrictivas, pero, en la práctica, han sido objeto de una interpretación tan flexible, que merece la pena detenerse en las prácticas que se han consolidado hasta el momento.

Por lo que respecta a la admisión a participar en la *Conferenza dei Presidenti di gruppo*, por ejemplo, la práctica demuestra una tendencia diversa respecto a las normas del Reglamento. Los representantes de las agrupaciones políticas con al menos diez inscritos participan ordinariamente en la *Conferenza*, en la que poseen, además, un peso específico adoptándose normalmente las decisiones, en dicha sede, sin necesidad de votación formal.

Las agrupaciones políticas del Grupo Mixto gozan de múltiples poderes de intervención en la actividad parlamentaria, poderes que encuentran su manifestación principal en el Pleno, pues en las Comisiones el Grupo Mixto tiende a ser considerado de manera unitaria, al igual que sucede con el resto de los grupos. Esto no significa que las tensiones internas del Grupo Mixto no dejen de provocar reacciones en el interior de las Comisiones. Sucede, por ejemplo, que la composición fragmentaria y particularmente móvil del Grupo Mixto hace más complicado el respeto de la proporcionalidad en la composición de las Comisiones prevista por los artículos 72 y 82 de la Constitución.

Las facultades de que gozan las agrupaciones -es decir las formaciones políticas de dimensiones más o menos reducidas- no se manifiestan, sin embargo, únicamente en el seno de la actividad parlamentaria.

En efecto, el reconocimiento cobrado por las fuerzas políticas menores al constituirse en agrupaciones políticas se proyecta también externamente, frente al cuerpo electoral y frente a la opinión pública.

Las prerrogativas señaladas tienen importantes consecuencias, en cuanto que desembocan en una suerte de «derecho al estrado» capaz de generar una importante «plusvalía» política. Baste con tener en cuenta que a los representantes de las agrupaciones se les garantiza un papel que, cuanto menos en términos de imagen, no se diferencia de aquél que poseen de los presidentes de los grupos parlamentarios anteriormente constituidos.

No debe extrañar, pues, que los representantes de las agrupaciones estén equiparados por parte de los *mass media* a los presidentes de grupo, de modo que, frente a la opinión pública, la distinción entre grupos y agrupaciones acaba perdiendo importancia.

De todos modos, para una fuerza política, el hecho de estar presente en la Cámara como agrupación o como grupo (ya sea constituido de derecho, ya sea autorizado) no deja de ser una cuestión trascendente. En efecto, sólo en el caso de estar constituida como grupo, dispone la fuerza política de la posibilidad de participar en la gestión de la Asamblea y de gozar de la plenitud de los poderes previstos por el reglamento.

Se entiende, así, la fuerte protesta llevada a cabo por *Rifondazione comunista*, contra la decisión del *Ufficio di Presidenza* de no autorizar la constitución de un grupo parlamentario compuesto sólo por los catorce diputados de *Rifondazione*.

La cuestión merece algunas consideraciones.

En el mes de octubre de 1999, con motivo del voto de confianza pre-setado por el Gobierno Prodi, el partido de la *Rifondazione comunista* se divide entre los favorables a la confianza y los contrarios a la misma. La situación era aún más complicada, debido a que las posiciones, favorables o adversas a la confianza, eran diferentes a nivel de partido y a nivel de grupo parlamentario. Así, la mayoría del partido –contraria a la confianza– era minoría en el seno del grupo, y la minoría del partido resultaba ser la mayoría del Grupo. El Partido y el Grupo Parlamentario se enfrentaron irremediablemente, y la mayoría del partido quedó representada en la Cámara por tan solo catorce diputados, mientras que la minoría del partido alcanzaba los veinte diputados.

El *Ufficio di Presidenza*, considerando solo el dato numérico, denegó la constitución en grupo de la minoría parlamentaria (que resultaba ser mayoría en el seno del partido), la cual quedó como agrupación política en el Grupo Mixto manteniendo el mismo nombre del viejo grupo parlamentario correspondiente al del partido.

#### 8. EL DEBATE TRAS LA MODIFICACIÓN REGLAMENTARIA: PERSPECTIVAS DE REFORMA DE LA DISCIPLINA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

El debate que se ha desencadenado tras la reforma del reglamento, así como las propuestas de modificaciones presentadas, discutidas y elaboradas en la *Giunta per il regolamento* a raíz de la última modificación aprobada en julio de 1999 relativa a la composición del *Ufficio di presidenza* (18), son algunos de los elementos que hacen evidente el estado, aún no definitivo de la cuestión relativa a los grupos parlamentarios, en general, y al Grupo Mixto, en particular.

El primer intento de reforma del conjunto de normas relativas a los grupos parlamentarios se presentó al cabo de menos de un año desde la entrada en vigor de la reforma reglamentaria, en diciembre de 1998.

Las tres propuestas inicialmente presentadas preveían, alternativamente, la adecuación del apartado 2 del art. 14 a la normativa electoral, la supresión de cualquier hipótesis de autorización de grupos con menos de veinte miembros; o bien la limitación del carácter discrecional de la autorización por parte del Ufficio di presidenza, fijando taxativamente las condiciones para constituir grupo con al menos diez diputados.

En el curso de los diversos debates de la *Giunta per il regolamento*, se plantearon ulteriores hipótesis de modificación. Teniendo en cuenta la finalidad perseguida, éstas pueden reagruparse del siguiente modo: derogación (abrogación) del apartado 2 del artículo 14; constitución de dos grupos mixtos, uno de mayoría y otro de oposición; autorización para la constitución de grupos con menos de veinte diputados.

---

(18) El 14 de julio de 1999 han sido aprobadas modificaciones a los artt. 5 e 154 r. C. (*Gazzetta Ufficiale* n. 164 del 15 de julio).

Ninguna de las tres propuestas de modificación ha conseguido un gran consenso, por lo que la *Giunta* ha presentado al Pleno un esquema de propuesta de modificación de naturaleza técnica, y de contenido reducido a los elementos esenciales, dirigida a ampliar los poderes de las agrupaciones.

Si algo se deduce de dicho debate es la favorable disposición a admitir la ampliación del papel de las agrupaciones políticas.

Sobre la base de las propuestas de enmiendas presentadas por los diputados en el curso del debate en el Pleno, la *Presidenza della Camera* ha formulado con el fin de garantizar mayor claridad en las deliberaciones posteriores- cuatro principios. Estos prevén alternativamente: la autorización (definitiva o transitoria) para la constitución de grupos con menos de veinte diputados; la constitución de dos grupos mixtos, uno de mayoría y uno de oposición, en el interior de los cuales se situarían las diversas agrupaciones; la consideración de las agrupaciones del Grupo Mixto como auténticas y propias articulaciones de la Cámara, es decir, como agrupaciones autónomas; o bien la total reformulación del texto elaborado por la *Giunta per il regolamento*, en el sentido de un refuerzo de los poderes y de las competencias de las agrupaciones del Grupo Mixto.

En el debate en el que se preveía la votación (14 de abril de 1999), el proceso de modificación fracasó, y la votación, en un intento de alcanzar el consenso necesario por su aprobación, fue aplazada *sine die*.

Un par de meses después (28 de septiembre de 1999), la cuestión de la reforma de la disciplina de los grupos parlamentarios fue nuevamente objeto de atención de la *Giunta per il regolamento*, retomándose el camino de la reforma.

Por parte del Pleno fueron aprobadas (19 y 20 de octubre de 1999) algunas de las propuestas de principios y criterios directivos para la reformulación del texto a cargo de la *Giunta*. Se aprobó el principio que prevé el incremento a treinta del número mínimo de diputados necesario para la constitución de un grupo parlamentario, el principio por el cual el *Ufficio di presidenza* autorice, para la XIII legislatura, la constitución de grupos con al menos diez diputados que pertenezcan a partidos o movimientos polí-

ticos organizados y el principio que prevé la creación del grupo parlamentario de minorías lingüísticas.

La *Giunta* habrá de volver a reunirse con objeto de formular un nuevo texto –a someter al examen de la Asamblea– que tenga en cuenta los principios y criterios directivos aprobados (19).

## 9. CONCLUSIONES

Considerando que la modificación del sistema electoral ha provocado la necesaria revisión del reglamento de la Cámara y, en especial, de la disciplina del Grupo Mixto, será de utilidad intentar realizar una valoración conjunta de ambas normativas.

Una análisis de tipo funcional, cuyo propósito sea verificar si la reforma ha mejorado la eficacia de nuestro parlamentarismo, nos lleva a una conclusión bastante positiva. En efecto, la disciplina del Grupo Mixto ha dado una solución técnicamente válida respecto al fenómeno de la fragmentación política y respecto al crecimiento de las dimensiones del mismo. En primer lugar, la normativa sobre agrupaciones políticas ha hecho menos problemática la convivencia entre fuerzas políticas heterogéneas y numerosas dentro de un mismo grupo. En segundo lugar, ha garantizado el buen funcionamiento de los instrumentos parlamentarios que el reglamento reserva a los grupos: en efecto, una proliferación de grupos autorizados comprometería, con toda probabilidad, el adecuado desarrollo de la actividad parlamentaria.

A pesar de estas consideraciones «técnicas», la regulación que el reglamento de la Cámara prevé para las agrupaciones políticas puede ser interpretada como un indicio de las resistencias del sistema político respecto al nuevo modelo mayoritario.

La «*fragmentación intervenida*» de las agrupaciones políticas se nos muestra, por muchos motivos, como una incongruencia si la compara-

---

(19) Para las últimas propuestas de reforma en materia de grupos parlamentarios, puede verse L. BEDINI, *I disincentivi alla mobilità parlamentare nel regolamento della Camera*, en *Quaderni costituzionali*, 2, 2000.

mos con lo que se pretende en relación al sistema electoral. Y ello porque el ordenamiento acoge, al mismo tiempo, una disciplina que tiende, en teoría, a la simplificación política, a la estabilidad y a la funcionalidad, junto a una serie de normas que exaltan los particularismos y la individualidad incluso de las más pequeñas formaciones políticas.

Sin duda, las razones de dicha fragmentación no se encuentran en la disciplina reglamentaria, sino dentro del propio sistema político, que demuestra no haber madurado aún una concepción de tipo bipolar. Ciertamente no contribuyen a dichos fines aquellos mecanismos normativos que, pudiendo potencialmente influir sobre la definición de la estructura del sistema partidista, al igual que las leyes electorales, favorecen un tipo de fraccionamiento de mera conveniencia, difícilmente reconducible a motivaciones de tipo político.

Las normas introducidas con la reforma del reglamento tratan de hacer frente a la compleja realidad que se ha producido en la anterior legislatura y, principalmente, en la actual, sin que lleven al sistema político-parlamentario hacia una efectiva simplificación. Atendiendo a esta tendencia, parece razonable preguntarse si, en una fase de transición como es la actual, en la que todavía algunos factores no se han estabilizado, resulta eficaz disponer de un conjunto de reglas que contribuyan a la fluidez del sistema. O quizás, si no sería preferible disponer de reglas que produzcan, o impongan, una simplificación capaz de desplegar, sobre la actual realidad política italiana, unos efectos «propedéuticos».

#### BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- BARBERA A., *Transizione alla democrazia maggioritaria? Riflessioni in due puntate*, en *Quaderni Costituzionali*, 1994, 373 ss.
- BEDINI L., *I disincentivi alla mobilità parlamentare nel regolamento della Camera*, en *Quaderni costituzionali*, 2, 2000.
- BERTOLINI G., *Ostruzionismo parlamentare*, en *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, Giuffré, 1981.
- BIENTINESI F., *Il comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, en *Diritto pubblico*, 1998, 511 ss.
- CARDARELLI I., *La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza política, finanziamento dei partiti e funzionalità delle camere*, en *Diritto e società*, 1993, 711 ss.

- CASU A., CABRAS D., MURGIA S., POGGI L., *Profili dell'attività parlamentare nella XII legislatura*, en *Rassegna Parlamentare*, 1996, 141 ss.
- CECCANTI S., *Regole parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»*, en *Quaderni Costituzionali*, 1998, 157 ss.
- CURRERI S., *I gruppi parlamentari (nella XIII legislatura)*, en *Rassegna parlamentare*, 1999, 263 ss.
- DE CARO BONELLA C., *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, en *Rassegna parlamentare*, 1996, 351 ss.
- DE VERGOTTINI G., *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980.
- DI CIOLO V., CIAURRO L., *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari* (appendice di aggiornamento al 31 marzo 1998, del volume *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*), Milano, Giuffrè, 1998.
- DI PORTO V., ROSSI E., *Ostruzionismo*, en *Digesto discipline pubblicistiche*, X, Torino, UTET, 1995.
- FLORIDIA G.G., SORRENTINO F., *Regolamenti parlamentari*, en *Enciclopedia giuridica*, XXVI, Roma, Treccani, 1991.
- FROSINI T.E., *Sovranità popolare, principio maggioritario e riforme istituzionali*, en *Diritto e società*, 1995, 460 ss.
- FUSARO C., *Principio maggioritario e forma di governo*, Roma, Laurus Rubuffo, 1990.
- IGNAZI P., *I partiti italiani*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- LABRIOLA S., *Il Parlamento repubblicano*, Milano, Giuffrè, 1999.
- LABRIOLA S., *Il principio maggioritario e la Costituzione repubblicana: rilettura in termini di attualità*, in *Studi parlamentari (e di politica costituzionale)*, 1995, 51 ss.
- LABRIOLA S., *Le Assemblee elettive nell'evoluzione della democrazia italiana (1978-1998). La qualità della decisione nel confronto tra maggioranza ed opposizione*, en *Rassegna Parlamentare*, 1998, 919 ss.
- LABRIOLA S., *Principio maggioritario e statuto dell'opposizione parlamentare*, en *Diritto e Società*, 1995, 339 ss.
- LONGI V., *Elementi di diritto e di procedura parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1991.
- LOTTI L., *I partiti della Repubblica*, Firenze, Le Monier, 1997.
- LUPU N., *Le recenti modifiche del regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo «a Costituzione invariata»*, en *Gazzetta giuridica*, 37/1997, 1 ss.
- MANETTI M., *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- MANZELLA A., *Opposizione parlamentare*, en *Enciclopedia giuridica*, XXI, Roma, Treccani, 1990.

- MASSAI A., *Dentro il Parlamento*, Milano, Il sole 24 ore, 1992.
- MAZZONI HONORATI M.L., *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 1997.
- MEZZETTI L., *Opposizione politica*, in *Digesto discipline Pubblicistiche*, X, Torino, UTET, 1995.
- CAMERA. DEI DEPUTATI, *Modificazioni al regolamento della Camera dei Deputati*, Roma, ed. Camera M deputati, 1998.
- NEGRI G., CIAURRO G.F., *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia Giuridica*, XV, Roma, Treccani, 1989.
- ORTINO S., *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- PETRICONE F., *Il comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, 705 ss.
- PIZZORUSSO A., *I gruppi parlamentari (come soggetti di diritto)*, Pisa, Pacini Mariotti, 1969.
- PIZZORUSSO A., *La costituzione ferita*, Bari, Laterza, 1999.
- PIZZORUSSO A., *Minoranze e maggioranze*, Torino, Em«audi, 1993.
- PIZZORUSSO A., *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Scritti in onore di Pietro Rescigno*, Milano, Giuffr , 1998, 716 ss.
- RESCIGNO G.U., *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffr , 1970.
- RIDOLA P., *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Milano, Giuffr , 1982.
- ROLLA G., *Reforma de los reglamentos parlamentarios y evoluci3n de la forma de gobierno en Italia*, in *Asamblea*, 2, 2000, 57 ss.
- ROSSANO C., *Partiti politici*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXII, Roma, Treccani 1990.
- SARTORI G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- STRAMACCI M., *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXII, Roma, Treccani, 1990.
- T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini, Maggioli, 1992.
- TOSI S., MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffr , 1999.
- TRAVERSA S., CASU A., *Il Parlamento nella transizione*, Milano, Giuffr , 1998.
- TRAVERSA S., *Il Parlamento nella costituzione e nella prassi*, Milano, Giuffr , 1989.
- VERZICHELLI L., *I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidit  e riaggregazioni*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1996, 391 ss.