

Reforma de los reglamentos parlamentarios y evolución de la forma de gobierno en Italia**

Sumario: I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LOS ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL ACERCA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS. II.- LAS DIVERSAS ETAPAS DEL PROCESO DE REFORMA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS. 1.- Los reglamentos parlamentarios anteriores a 1971. 2.- Los reglamentos parlamentarios de 1971. 3.- Las reformas de los reglamentos parlamentarios en el período 1981-1990. 4.- Las reformas de los reglamentos parlamentarios en el período 1996-1999. III.- EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL EN EL CUAL SE SITÚA LA MÁS RECIENTE REVISIÓN DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS. IV.- LAS PRINCIPALES INNOVACIONES PRESENTES EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS. 1.- La mejora del proceso decisonal. 1.1.- La programación de los trabajos parlamentarios. 1.2.- La distribución de los tiempos de intervención en los debates. 1.3.- La disciplina de las enmiendas. 2.- El reforzamiento de los poderes de la oposición. 3.- La construcción de un sistema político más homogéneo y menos fragmentado. 3.1.- La disciplina de la organización del grupo mixto. 3.2.- La introducción de la votación pública como modalidad general de votación en el seno del Parlamento. 4.- La mejora de la calidad de la producción legislativa. 4.1.- La creación del Comité para la legislación. 4.2.- La disciplina de la tramitación legislativa. V.- BIBLIOGRAFÍA ESENCIAL.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LOS ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL ACERCA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

El análisis de los reglamentos parlamentarios ha constituido un objeto típico de los estudios de Derecho constitucional, con el cual se han aventurado los principales investigadores. La continuidad de intereses no debe, sin embargo, oscurecer la consideración de que la perspectiva de examen y de encuadramiento se ha modificado profundamente con el paso del tiempo.

* Profesor Ordinario de *Istituzioni di diritto pubblico*. Universidad de Siena.

** Traducción, autorizada por el autor, de *Alfonso Arévalo Gutiérrez*. Letrado de la Asamblea de Madrid.

Así, en el periodo inicial de vigencia del Estatuto (el artículo 61 afirmaba que «Tanto el Senado como la Cámara de Diputados establecen mediante su reglamento interno el modo según el cual habrán de ejercitar las competencias que tienen atribuidas») el reglamento no era computado entre las fuentes del Derecho en sentido estricto; era considerado, en sentido genérico, un acto interno, el cual recopilaba un conjunto de reglas convencionales carentes de sustancia jurídica, cuyo carácter cogente quedaba remitido a la práctica parlamentaria y a la voluntad de las explicaciones políticas. Con esta finalidad, uno de los principales constitucionalistas del siglo XIX —RACCIOPPI— computaba el reglamento parlamentario entre las manifestaciones de la independencia constitucionalmente reconocida al Parlamento, el cual era libre de proceder a su modificación, «de aplicarlo y de interpretarlo en los casos concretos, sin temor o preocupación de censura externa». A su vez, BRUNIALTI lo consideraba una suerte de «ley interna del Parlamento».

En una perspectiva distinta se coloca, por el contrario, el pensamiento de SANTI ROMANO, quien —en los albores del presente siglo— aplicó a la cuestión su conocida teoría sobre la pluralidad de los ordenamientos jurídicos. En consecuencia, atribuía al reglamento parlamentario una doble naturaleza: por un lado, reconocía su valor normativo; por otro lado, admitía que gozaba de una posición especial de supremacía, en cuanto fuente producida por un ordenamiento especial, distinto del ordenamiento general. De esta forma se reconocía a la fuente reglamentaria la capacidad de derogar los principios del ordenamiento general.

Si las referidas orientaciones doctrinales podían considerarse convincentes bajo la vigencia de un ordenamiento con una Constitución flexible, no puede decirse lo mismo si se está en un sistema constitucional enteramente inspirado en el principio de legalidad y regido por una Constitución rígida. Con la entrada en vigor de la Constitución republicana, los estudiosos se proponen, por tanto, fundar la particular posición que el reglamento parlamentario ocupa en el sistema y entre las fuentes del derecho sobre presupuestos diferentes. Algunos —como MORTATI— se refieren al principio de autonomía, según el cual todos los órganos constitucionales regulan el procedimiento para el ejercicio de su actividad, habida cuenta de que se considera que el reglamento es expresión espontánea del poder de autoorganización del Parlamento. Otros autores —como TESAURO— tienden, por su parte, a sistematizar la posición del reglamento parlamentario aludiendo no tanto a la noción de autonomía, como a la teoría dualista. En su virtud se afirma que se ha evidenciado, en diferentes extremos, el hecho de que tal fuente es al mismo tiempo acto interno (en cuanto expresión del poder de autoorganización) y externo (en función integradora de la Constitución y de construcción de la posición constitucional del órgano en el interior de la forma de gobierno). Según esta perspectiva, los reglamentos disciplinan «la actividad que el Parlamento desarrolla en su condición de órgano constitucional del Estado, y por tanto realiza fines no particulares del Parlamento, sino un fin que corresponde al Estado en su unidad y cuya realización viene impuesta y regulada por la Constitución».

Un escenario interpretativo profundamente diferente es, en fin, el formulado por CRISAFULLI, quien entreve en el supuesto aquí considerado de los reglamentos parlamentarios la oportunidad de aplicar su teoría general sobre el sistema de las fuentes del Derecho, aplicando el principio de competencia. Consecuentemente, computa los reglamentos parlamentarios entre los actos con fuerza de ley, susceptibles de actuar como normas interpuestas para controlar la legitimidad formal de las leyes y de los restantes actos normativos con fuerza de ley. El cambio de perspectiva es muy evidente, desde el momento en que se pasa de las posiciones iniciales, que negaban el valor normativo de los reglamentos, a las orientaciones favorables a subrayar la relevancia externa y normativa de los reglamentos, en cuanto los mismos establecen las normas que regulan la actividad de un órgano constitucional del Estado y, sobre todo, del órgano que es la expresión más directa de la soberanía popular con arreglo al artículo 1 de la Constitución¹.

El Derecho parlamentario constituye, según la doctrina italiana más autorizada, un ordenamiento especial, expresión de la autonomía de la institución parlamentaria entendida como capacidad de darse a sí misma un Derecho propio. Empero, la autonomía disciplinaria de las Cámaras no es plena, habida cuenta de que, como consecuencia del principio de legalidad sustancial, encuentra un límite en los principios establecidos por la Constitución para salvaguardar los principios generales de democracia y de respeto del pluralismo, así como en las reglas que deben presidir el funcionamiento de las asambleas representativas.

Incluso en el supuesto de que las disposiciones de la Constitución en orden a la organización y al funcionamiento de las Cámaras resulten voluntariamente adelgazadas, de ellas se pueden obtener siempre algunas opciones que los reglamentos deberán tener presentes en la organización de las labores del Parlamento. En particular las Cámaras, al disciplinar su propia organización, deberán introducir normas coherentes con: la regla de la mayoría y del respeto de las minorías; el principio de publicidad, que ha sido introducido para no crear una separación entre las asambleas electivas y el pueblo, presupuesta la relación orgánica que debe ligar al Parlamento con el cuerpo electoral; y el principio de representatividad de los órganos internos de las Cámaras.

La aportación de la doctrina del Derecho constitucional resulta clara, no sólo por lo que se refiere a la reconstrucción de la naturaleza y de la fuerza jurídica de los reglamentos parlamentarios, sino también porque ha evidenciado que no resulta correcto identificar Derecho parlamentario y reglamento parlamentario. El Derecho parlamentario —acudiendo a la conocida teoría sobre la pluralidad de los ordenamientos jurídicos— puede ser considerado expresión de un ordenamiento especial, dotado de reglas e inspirado en principios propios distintos de aquellos que caracterizan el ordenamiento general; tienen cabida en el Derecho parlamentario normas producidas por una plura-

¹ *Nota del Traductor:* El referido artículo 1 de la Constitución de la República italiana, aprobada por la Asamblea constituyente el 22 de diciembre de 1947, establece lo que sigue: «Italia es una República democrática basada en el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo, que la ejerce en las formas y dentro de los límites de la Constitución.»

lidad múltiple de fuentes (tanto escritas como de naturaleza convencional y consuetudinaria). Por su parte, los reglamentos parlamentarios constituyen una fuente específica del Derecho parlamentario, si bien se trata de la más relevante.

Se desprende de lo anterior que acudiendo al mero examen de los reglamentos parlamentarios no se agota la comprensión del papel del Parlamento y de su posición en el interior de la forma de gobierno. No obstante, ha de reconocerse que los reglamentos parlamentarios representan un observatorio privilegiado para la comprensión de la evolución y de la transformación de la institución parlamentaria en sus relaciones con la sociedad y con los restantes poderes del Estado.

Es cierto que no resultaría correcto incluir el examen de las normas reglamentarias entre los elementos que concurren a la determinación de la forma de gobierno, en el mismo nivel que los caracteres de la base social (homogénea o fragmentada), que la naturaleza del sistema de partidos (tendente al bipartidismo o al multipartidismo), que la influencia indirecta ejercitada por los órganos de garantía (Corte constitucional, orden judicial), y que el tipo de sistema electoral vigente (proporcional o mayoritario). Sin embargo, no es menos cierto que la incidencia que las modificaciones en las relaciones entre los poderes del Estado tienen sobre las reglas de funcionamiento del Parlamento admite considerar el examen de las disposiciones reglamentarias como un «microcosmos», útil para interpretar las transformaciones que están caracterizando la evolución de la forma de gobierno.

Las innovaciones en los reglamentos parlamentarios son sintomáticas de las más amplias transformaciones que afectan a la forma de gobierno. Las normas reglamentarias, disciplinando el desarrollo de las funciones del Parlamento, contribuyen a cualificar la forma de gobierno. En consecuencia, a través del examen de las principales reformas es también posible interpretar las modificaciones que han ido marcando la evolución del sistema italiano.

Desde esta perspectiva, en lo que sigue del presente trabajo, tenderé a evidenciar las más relevantes innovaciones que han ido marcando la reforma de los reglamentos —por razones de economía, haré referencia sobre todo al reglamento de la Cámara de Diputados— para comprender la ratio y para considerar en que medida se encuentran en sintonía con las modificaciones de la forma parlamentaria en Italia².

II. LAS DIVERSAS ETAPAS DEL PROCESO DE REFORMA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

La evolución de los reglamentos parlamentarios, si se la considera en su proyección temporal, puede ser sistematizada en cuatro fases distintas, y las

² Por otra parte, la doctrina ha afrontado reiteradamente las interrelaciones entre reglamentos parlamentarios y forma de gobierno (véase, por todos, el dossier monográfico «La reforma parlamentaria de la Cámara», Cuadernos Constitucionales, 1982; LABRIOLA: «Reglamento parlamentario y forma de gobierno», Derecho y sociedad, 1982, páginas 645 y siguientes).

modificaciones o las opciones adoptadas en cada una de ellas se caracterizan porque expresan una determinada concepción sea del papel y de las funciones del Parlamento, sea de la naturaleza de las relaciones que median en su interior entre las fuerzas políticas.

1. Los reglamentos parlamentarios anteriores a 1971

La fecha de referencia resulta determinante por cuanto se puede afirmar que sólo a partir de la misma las Cámaras se dotaron de reglamentos adecuados a los nuevos principios de la Constitución republicana, que podían ser considerados expresión efectiva de la autonomía del Parlamento³.

Con anterioridad, el Parlamento elegido el 18 de abril de 1948 había preferido no comprometerse en la discusión de sus nuevos principios de organización, adoptando el reglamento vigente en las Cámaras del período estatutario (procedente de 1922)⁴. Esta opción estuvo inspirada indudablemente por razones políticas, como la expulsión del gobierno de la izquierda, la ruptura del «espíritu» constituyente y el inicio de una fase que los constitucionalistas han definido de inejecución de la Constitución. Pero un peso relevante en dicha opción tuvieron también motivaciones menos contingentes, de naturaleza cultural, resumibles en la intención de afirmar, también por esta vía, la continuidad de las instituciones.

Numerosas formulaciones teóricas desarrolladas en aquéllos años tendían a negar que la caída del fascismo y la llegada de la democracia republicana propiciada por la guerra de resistencia hubieran determinado una cesura en la continuidad de las instituciones. En tal estrategia se inserta plenamente la decisión del Gobierno y de las fuerzas políticas de la mayoría de no adoptar un «nuevo» reglamento parlamentario, prefiriendo remitirse a la tradición parlamentaria del período estatutario. En consecuencia, el Parlamento se limitó a introducir en el cuerpo de los viejos reglamentos solamente algunas modificaciones, exigidas por la necesidad de adaptar los reglamentos del período estatutario a la nueva Constitución, en particular, a los principios allí codificados que se referían a las reglas de la democracia pluralista y a la opción en favor de una forma de gobierno parlamentario. Se introdujeron, por tanto, normas relativas a la constitución y a las funciones de los grupos parlamentarios, se reguló el procedimiento legislativo en comisión en sede deliberante y el iter de las leyes constitucionales, y se disciplinaron los procedimientos de concesión de la confianza al Gobierno de acuerdo con el artículo 94 de la Constitución⁵.

³ *Nota del Traductor.* La Constitución italiana, en su artículo 64, párrafo primero, dispone que «Cada Cámara aprobará su propio reglamento por mayoría absoluta de sus componentes.»

⁴ *Nota del Traductor.* La denominada Asamblea de Montecitorio seguía así el criterio de la Asamblea Constituyente de adoptar el texto en vigor en 1922, al cual se realizaron, en los años sucesivos, sólo modificaciones puntuales.

⁵ *Nota del Traductor.* El citado artículo 94 de la Constitución italiana dispone: «El Gobierno ha de contar con la confianza de las dos Cámaras. Cada Cámara acuerda o revoca la confianza parlamentaria mediante moción motivada y votada por el sistema de llamamiento nominal. Dentro de los diez días que sigan a su formación, el Gobierno deberá presentarse ante las Cámaras para obtener el voto de confianza. El voto contrario de una o de ambas Cámaras a una propuesta del Gobierno no implicará la obligación de dimitir.

2. Los reglamentos parlamentarios de 1971⁶

El objetivo evidente de los reglamentos de 1971 consistía en la voluntad de potenciar contextualmente el papel del Parlamento y de las fuerzas políticas. Con este fin, por un lado, se reconoció la posición de centralidad de las asambleas electivas en el proceso de formación y de determinación de la dirección política; por otro lado, se alentó la presencia de las formaciones políticas en los procesos internos de adopción de decisiones.

Este diseño institucional se revela del todo coherente con la inspiración de fondo que había animado los trabajos de la asamblea constituyente, influyendo sobre la redacción de las disposiciones de la Constitución de 1948. Baste considerar, por ejemplo, la inclinación del constituyente a potenciar en el seno de los órganos constitucionales los momentos colegiados en menoscabo de los monocráticos, así como a compensar el ejercicio de la función de gobierno con fuertes poderes de control y de interdicción por parte de la oposición.

En consecuencia, no resulta forzado afirmar que dichos reglamentos, habiendo sido aprobados mucho después, representan la primera actuación de los principios introducidos por la Constitución de acuerdo con los caracteres de la forma de gobierno parlamentaria italiana. Los reglamentos parlamentarios de 1971 se ocuparon, por tanto, de potenciar el papel de las asambleas como sede privilegiada donde se desarrolla la dialéctica política entre los partidos. El Parlamento era concebido como la sede institucional donde se forma y se define, a través del concurso de la mayoría y de la oposición, la dirección política. Constituía el órgano principal de la representación democrática y, por ello, la sede privilegiada donde realizar la síntesis de los múltiples intereses expresados por la sociedad civil y codeterminar la dirección política.

Esta opción institucional encuentra una justificación, más allá que sobre el plano histórico, en razones de naturaleza más estrictamente política, difíciles de comprender si no se conoce la particularidad de las vicisitudes de la política italiana de aquellos años.

La moción de censura deberá estar firmada al menos por una décima parte de los miembros de la Cámara y no podrá ser discutida antes de que hayan transcurrido tres días desde su presentación.»

⁶ *Nota del Traductor.* El reglamento parlamentario de referencia fue aprobado, en sesión de 18 de enero de 1971, por una amplia mayoría —465 votos a favor, 41 en contra y 1 abstención—. El texto fue publicado en la Gaceta Oficial número 53, de 1 de marzo de 1971, entrando en vigor el 1 de mayo de dicho año.

Sus prescripciones se agrupan en cuatro partes, que disciplinan, respectivamente: «La organización y el funcionamiento de la Cámara»; «El procedimiento legislativo»; «Los procedimientos de dirección política, control e información», y «Las disposiciones finales».

Dicho reglamento se encuentra actualmente en vigor, con las modificaciones de que ha sido objeto —la primera de 1 de junio de 1978 y la última de 27 de julio de 1999—, ascendiendo el número total de reformas parciales a 26. El procedimiento de reforma está establecido por el artículo 16, el cual confía a la Junta para el Reglamento la función de someter al Pleno las propuestas de modificación que la experiencia demuestre necesarias.

Por su parte, el Reglamento del Senado fue aprobado el 17 de febrero de 1971, permaneciendo actualmente en vigor, si bien ha sido objeto de diversas modificaciones parciales, en concreto un total de 14 —la primera el 26 de enero de 1977 y la última el 24 de agosto de 1999.

Con este propósito, es preciso considerar que el ordenamiento republicano nace, se afirma y se consolida en el seno de una contradicción, representada por la coexistencia de dos convenciones constitucionales en contraste: una *conventio ad excludendum* y una *conventio ad integrandum*. La primera, operante a nivel gubernativo, consistía en la opción estratégica de los partidos de centro de excluir alianzas de gobierno con las fuerzas extremas, en particular con las de la izquierda, especialmente con el Partido Comunista Italiano. La segunda, por el contrario, postulaba la más amplia representación de todas las fuerzas políticas en las asambleas legislativas y el reconocimiento de su específico papel en el proceso de formación de las leyes. En otras palabras, presuponía la existencia de un Parlamento fuertemente representativo, capaz de atemperar la férrea aplicación de la *conventio ad excludendum* en el momento que se debía proceder a la individualización de las mayorías de gobierno.

En este escenario, resulta evidente la función constitucionalmente material desarrollada, por un lado, por un sistema electoral inspirado en el principio proporcional y, por otro lado, por la presencia en los reglamentos parlamentarios de normas destinadas a favorecer la implicación de todas las fuerzas políticas en la actividad parlamentaria y en el procedimiento legislativo. La doctrina, al interpretar este fenómeno, ha acuñado la expresión «legislativo mediador», entendiendo que el resultado legislativo era a menudo la resultante no de la dirección y de la voluntad de la mayoría, sino de la codecisión entre mayoría y oposición. La ley deviene frecuentemente el fruto de un trabajo de mediación entre intereses y exigencias diversas.

Semejante opción, al margen de responder a una precisa estrategia institucional, era también el fruto de la necesidad de inventar un proceso decisonal adecuado a una realidad política caracterizada por una crónica debilidad de los gobiernos y por la existencia de coaliciones de mayoría poco homogéneas y compactas, desgarradas y divididas en su interior: por lo cual resultaba bastante difícil legislar sin el apoyo o la benevolencia de una oposición hartó aguerida (especialmente la de la izquierda representada por el Partido Comunista Italiano).

En este contexto se comprenden algunas de las opciones que han caracterizado los reglamentos de 1971, como la atribución de un papel particular a los grupos parlamentarios, la afirmación de una concepción paritaria entre los grupos, o la introducción del principio del consenso y de la unanimidad como regla general a la que atenerse en la programación de los trabajos parlamentarios.

3. Las reformas de los reglamentos parlamentarios en el período 1981-1990

Las reformas del reglamento posteriores a 1971 están animadas tanto por la contingencia política, como por la afirmación de nuevas orientaciones sobre la deseada reforma de las instituciones.

La primera estuvo caracterizada por la acción sistemática de obstruccionismo desarrollada por algunos grupos parlamentarios pequeños, los cuales, con-

trariamente a la estrategia política que había caracterizado las vicisitudes político-parlamentarias de aquellos años (conocida con el nombre de «compromiso histórico» o de «política de grandes intereses»), utilizaban con habilidad y despreocupación las disposiciones reglamentarias de 1971, acabando por paralizar el funcionamiento del Parlamento. Y es que, como habíamos anticipado, los reglamentos de 1971 presuponían el consenso de todos los grupos parlamentarios sobre las «reglas del juego».

A su vez, en los años 80 el interés del debate político se focaliza sobre la exigencia de fomentar la sociedad civil, de simplificar la complejidad social y, por primera vez, se manifiesta una crítica seria al sistema de partidos, acusados de haberse desviado del modelo del artículo 49 de la Constitución⁷ y de vivir una crisis de proyección y de representación política. En este contexto, las propuestas de reforma de las instituciones se proponen aumentar el decisionismo de las mismas propugnando, entre otros extremos, la investidura directa de la mayoría de gobierno a través de la modificación del sistema electoral proporcional.

En consecuencia, las modificaciones de los reglamentos parlamentarios se proponen, por una parte, hacer más eficaz el proceso decisonal y la posibilidad para el Gobierno de realizar en el Parlamento su programa; por otro lado, acentuar el principio de asociación y de unanimidad. En síntesis, se inspiran en una doble exigencia. Una, de naturaleza más técnica e interna a los mecanismos parlamentarios, consiste en la voluntad de hacer más racionales y eficaces los procedimientos legislativos y los trabajos de las Cámaras. La otra, de mayor relieve institucional, tiende a superar el sistema asambleario introduciendo el principio mayoritario y reforzando los poderes de la mayoría de gobierno.

Coherentemente con las referidas orientaciones:

a) En 1981 se revisan las disposiciones de los artículos 39 y 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados. La primera relativa a la disciplina de los tiempos, la segunda referida a la reglamentación del poder de presentar enmiendas durante el transcurso del *iter legis*.

b) En 1983 se introduce la sesión parlamentaria de presupuestos (artículos 119, 120, 121 y 123) con el objetivo de hacer más eficaz el proceso decisonal del Parlamento en un sector tan relevante como el relativo a la aprobación de las leyes de presupuestos y financieras. De otra parte, se afianzan los poderes de los presidentes de los grupos parlamentarios, introduciendo la necesidad de que para activar determinados instrumentos resulte necesario un *quorum*, esto es, una suma de jefes de grupo parlamentario equivalentes al *quorum* prefijado.

c) En 1986 se reducen los tiempos de intervención en los debates.

d) En 1988, en fin, se introduce la relevante modificación de las modalidades de votación, superando el criterio del escrutinio secreto, con el objetivo de reducir el papel de los «francotiradores», de compactar la disciplina de grupo.

⁷ *Nota del Traductor.* El citado artículo 49 de la Constitución italiana es del siguiente tenor: «Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos políticos para concurrir en forma democrática a determinar la política nacional.»

e) En 1990, por último, se atribuye a la Conferencia de Presidentes de los Grupos Parlamentarios⁸ la facultad de decidir la programación de los trabajos y el cupo de los tiempos, teniendo en cuenta las indicaciones del Gobierno, las propuestas prevalentes y las procedentes de la minoría «en relación con la consistencia de los grupos». En caso de falta de acuerdo en la Conferencia, resuelve directamente el Presidente de la Cámara.

4. Las reformas de los reglamentos parlamentarios en el período 1996-1999

Las más recientes reformas de los reglamentos se inspiran, por su parte, en el objetivo de dar vida a una «democracia mayoritaria», ofreciendo al Gobierno la posibilidad de gobernar a través del Parlamento, sin deber sortearlo (como ocurría anteriormente a través del recurso anómalo a la legislación de urgencia); reconociendo al mismo tiempo a la oposición garantías sobre su papel institucional. El objetivo es sintetizable, en efecto, en la intención de reforzar la acción de gobierno, sin comprimir la posibilidad de acción de la oposición; se persiguen soluciones institucionales dirigidas a mejorar la colaboración entre el Gobierno y su mayoría parlamentaria y a convertir en constructiva la dialéctica con la oposición.

Las más recientes modificaciones de los reglamentos parlamentarios aspiran también a delinear —aún en ausencia de una revisión formal de la Constitución que racionalice o modifique nuestra forma de gobierno parlamentario— una ubicación distinta del Parlamento en el interior del sistema constitucional. Se configura un Parlamento más de tipo «ratificador» que «mediador» o «codecisor», en el sentido de que se enfatiza la dialéctica en su seno entre dos polos: el representado por el Gobierno y la mayoría parlamentaria y el constituido por las diversas fuerzas que integran la oposición parlamentaria. Por el contrario, resulta decididamente desechada toda visión asociativa en las relaciones entre las fuerzas políticas en orden al proceso de adopción de decisiones y a la determinación de la dirección política.

En este contexto deviene fundamental salvaguardar una dialéctica efectiva entre las fuerzas políticas de mayoría y de oposición, acentuando la capacidad de la mayoría de disponer de la programación de los trabajos, así como la exigencia de hacer más eficaz el procedimiento decisonal, limitando cualquier incertidumbre sobre los éxitos del procedimiento legislativo.

Algunas de las nuevas disposiciones han contribuido a conseguir este último resultado (por ejemplo, la programación de los trabajos o la asignación de los tiempos de intervención). Otras, por el contrario, a conseguir el primer objetivo (por ejemplo, el reforzamiento de los poderes de fiscalización o el reconocimiento de institutos adscribibles a un «estatuto» de la oposición). Otros, en fin, se enderezan a mejorar la insatisfactoria calidad de la producción legislativa.

⁸ *Nota del Traductor:* La *Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari* es el órgano equivalente a nuestra Junta de Portavoces. En ella participan el Presidente de la Cámara, los presidentes de los grupos parlamentarios y, en la Cámara de Diputados, los de las Comisiones cuando son invitados a ello, sin olvidar al representante del Gobierno, que también tiene algo que decir a la hora de programar las tareas de la Asamblea.

Del conjunto de indicios que acaban de señalarse, resulta evidente que la evolución reciente de la disciplina reglamentaria se ha manifestado no ya a través de la aprobación de nuevos reglamentos, mediante su reescritura, sino por medio de una sucesión, estratificada en el tiempo, de intervenciones puntuales, las cuales han tenido lugar en momentos diversos: algunas reformas menores el 16 de diciembre de 1998 —competencias de la Presidencia (artículo 12), Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales (artículo 102)—; otras el 24 de septiembre y el 4 de noviembre de 1997; otras, aún posteriormente, entre octubre y diciembre de 1998.

Asimismo, no todas las disposiciones poseen un contenido efectivamente innovador, desde el momento en que en algunos casos los reglamentos se han limitado a codificar prácticas, convenciones, comportamientos ya experimentados. Este modo de proceder puede ser valorado positivamente, en consideración a la delicadeza de los mecanismos de funcionamiento del Parlamento y de la oportunidad de que ciertas reglas sean antes verificadas en la práctica, con la finalidad de poner a prueba su funcionalidad y eficacia.

Con todo, no obstante su carácter fragmentario aparecen inspiradas en una lógica unitaria, facilitada por el hecho de que las modificaciones reglamentarias han tomado el camino de las indicaciones formuladas por la Junta para el reglamento en su sesión de 4 de julio de 1996, la cual había individualizado seis áreas temáticas:

- a) la abrogación o modificación de las normas en desuso o contrarias a la práctica consolidada;
- b) el estatuto de la oposición, con particular referencia a las audiencias, a las comparecencias informativas, a las encuestas, al control inspectivo, a la garantía de tiempos de intervención ciertos para la minoría y a la programación equilibrada de los trabajos;
- c) los procedimientos especiales, como los documentos financieros, la ley comunitaria, la autorización para la ratificación de los tratados internacionales, el procedimiento para la revisión de la Constitución, o la participación parlamentaria en la fase ascendente del proceso de norma-ción europea;
- d) la racionalización del procedimiento legislativo, con referencia a la programación de los trabajos, a la disciplina de las enmiendas y a las fases del procedimiento;
- e) los derechos individuales de los Diputados, especialmente a propósito de las intervenciones en los debates, en las relaciones con los grupos, la inmunidad y el control de las credenciales;
- f) otras cuestiones singulares, entre ellas la falta del número legal y la representación parlamentaria de las minorías lingüísticas.

No todos estos temas han sido adecuadamente o completamente afrontados, si bien, en la sustancia, se puede decir que las directrices trazadas por la Junta para las elecciones han sido respetadas. En efecto, las reformas reglamentarias se han propuesto conseguir cuatro objetivos fundamentales:

1. Conferir mayor eficiencia al proceso decisonal, a través del descubri-

miento de la relevancia del «factor tiempo», como recurso importante para regular y utilizar mejor en orden a asegurar una democracia gobernante.

2. Dotar al Gobierno de instrumentos más idóneos para perseguir la realización en el Parlamento de su propio programa de gobierno.
3. Elevar la calidad de la producción legislativa, persiguiendo como finalidades la claridad y la simplificación. Estas exigencias se vinculan también a los criterios indicados en mérito de la OCSE, esto es: la necesidad de la fuente legislativa de conseguir los objetivos fijados en la propuesta; la conformidad con la Constitución; la compatibilidad con la normativa europea y el respeto de las competencias de las Regiones y de los entes locales; la congruencia de medios respecto de los objetivos; la adecuación de los términos previstos y los gravámenes para la Administración pública, los ciudadanos y las empresas; y la claridad del significado de las definiciones y de las disposiciones, así como la sistematización congruente de la materia en artículos y apartados.
4. Adecuar la dialéctica política en el interior de las asambleas legislativas a las reglas propias del parlamentarismo mayoritario, el cual debe consentir una amplia posibilidad de confrontación entre los programas de la mayoría y de la oposición, así como hacer eficaz el ejercicio del control político sobre las decisiones del Gobierno.

Sintéticamente, se puede resumir el significado de las más recientes reformas reglamentarias haciendo referencia a las palabras del Presidente de la Cámara de Diputados, el cual ha afirmado a este respecto que «las instituciones políticas deben darse reglas y tener la misma velocidad que la sociedad civil».

III. EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL EN EL CUAL SE SITÚA LA MÁS RECIENTE REVISIÓN DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS.

La modificación de los reglamentos parlamentarios introducida en el período 1997-1998 responde seguramente también a exigencias «internas» a la institución parlamentaria, conexas a su funcionalidad, con especial referencia al intento de conciliar, por un lado, la cantidad de la producción normativa con la calidad de la misma y de hacer, por otro lado, más eficaz el proceso de decisión política sin comprimir excesivamente la dialéctica política. Asimismo, resulta relevante el impulso a la reforma de los reglamentos parlamentarios proveniente de las modificaciones que han incidido sobre las características de nuestra forma de gobierno.

En otros términos, se puede considerar que la reorganización interna del Parlamento ha representado el intento bien de adecuar la organización y el funcionamiento de las Cámaras a las novedades producidas en el orden constitucional del país (como, por ejemplo, el nuevo sistema electoral de tipo preferentemente mayoritario, el reforzamiento de los poderes de dirección del

Presidente del Consejo de Ministros, la potenciación del poder normativo de las Regiones y de los entes locales, o una más racional distribución del poder normativo entre las Cámaras y el ejecutivo); bien de anticipar algunos cambios en espera de retomar el debate sobre las reformas constitucionales.

La organización parlamentaria se inserta, en efecto, en un contexto político e institucional en continuo movimiento, recorrido —también en ausencia de una clara y orgánica reforma de la Constitución— por relevantes modificaciones. Este contexto ha obligado al Parlamento a verificar la persistente coherencia de sus propias reglas de funcionamiento y a redefinir su posición respecto de los otros actores del sistema político, en particular de los órganos que concurren a la determinación de la dirección política.

Se entiende, a mayor abundamiento, que la reforma de los reglamentos ha sido preparada por las Cámaras en 1997, contextualmente en el seno de la Comisión para la reforma constitucional. Empero, mientras la reforma de los reglamentos ha concluido regularmente su iter y las nuevas disposiciones han entrado en vigor en 1999, los trabajos de la Comisión bicameral —como se ha dicho— se han interrumpido y el futuro de la tan deseada reforma de la Constitución parece realmente incierto. Tal diversidad de resultados del proceso reformador ha condicionado notablemente el trabajo de revisión de los reglamentos. En efecto, la quiebra de los trabajos de la Comisión bicameral ha privado a los reglamentos de un nuevo y adecuado parámetro de referencia, por lo cual las Cámaras han debido desarrollar un difícil trabajo de equilibrio, debiendo fijar reglas de funcionamiento y de organización novedosas (porque así lo requerían las transformaciones del sistema político) en un contexto antiguo, por cuanto concierne a las definiciones de la forma de gobierno y de las relaciones entre el Parlamento y los otros poderes del Estado.

Esta constatación, por otra parte, no representa una novedad en la evolución de los reglamentos parlamentarios, la cual —teniendo lugar en un contexto marcado por el bloque de la reforma constitucional— se ha, a menudo, hecho cargo —subrepticamente— de las muchas cuestiones no resueltas relativas a los nuevos caracteres de la forma de gobierno: tendiendo a realizar una suerte de «reforma paralela».

Con esta finalidad, puede ser útil interpretar las nuevas normas de los reglamentos parlamentarios como el intento de atribuir —aunque sea en los limitados espacios asignados a tales fuentes— una respuesta, siquiera parcial, a algunos nudos institucionales de gran relieve constitucional, como:

- a) El alejamiento del centro de gravedad decisional a favor del ejecutivo.
- b) La gradual, aunque lento y contradictorio, afirmación de una democracia mayoritaria.
- c) La creciente relevancia del poder normativo del Gobierno.
- d) El nuevo papel de la legislación nacional en un contexto inspirado por una amplia descentralización de funciones a favor de las Regiones.

Por cuanto concierne a los dos primeros aspectos, es oportuno considerar que, por lo que se refiere a la elección del Parlamento se ha pasado de un sistema proporcional a uno de prevalente caracterización mayoritaria —en el sentido de que el 75% de los escaños de la Cámara y tres cuartas partes de los

escaños del Senado son atribuidos en colegios uninominales a los candidatos que han obtenido el mayor número de votos, mientras la parte restante es repartida con el criterio proporcional.

Este resultado se ha conseguido gracias a la decisión de los constituyentes de no constitucionalizar la materia electoral. El cambio de principio que está en la base de la forma electoral ha representado, en la realidad constitucional italiana, un evento de gran importancia, sea por la influencia ejercitada en el pasado por el principio proporcional sobre el funcionamiento de las instituciones, sea por las consecuencias que su abandono está produciendo sobre las características de nuestra forma de gobierno.

En Italia, el principio mayoritario ha sido introducido para afirmar mejor las reglas propias de un sistema de «democracia gobernante». Se trata, por un lado, de potenciar el papel del Gobierno, mejorando los modos a través de los cuales se funda su legitimación democrática y, por otro lado, de instaurar un ligamen más directo, menos mediato entre el imput del cuerpo electoral y la constitución del órgano enderezado al ejercicio de la dirección de la política nacional.

La persecución de este objetivo no comporta el desconocimiento de la mediación política y del rol de los partidos en orden a la definición de la dirección política; postula, por el contrario, que el cuerpo electoral (esto es, el órgano a través del cual el pueblo ejercita la soberanía) individualice o al menos circunscriba las fuerzas políticas que habrán de dar vida a la mayoría que expresa el gobierno.

Con el paso de la fórmula proporcional o la mayoritaria se ha pretendido establecer un nuevo hito en el proceso de racionalización de la forma de gobierno parlamentario, siempre que se considere —de acuerdo con las más autorizadas orientaciones doctrinales— que el gobierno parlamentario racionalizado se propone introducir algunos correctivos en el modelo clásico, con el objetivo de reforzar la estabilidad del Gobierno, de facilitar la solución de las crisis gubernamentales y de conferir mayor eficiencia al proceso de decisión política.

Diversas disposiciones presentes en los reglamentos parlamentarios representan, en cierto sentido, la respuesta que la institución parlamentaria estima oportuno dar —desde el interior— a los procesos políticos e institucionales derivados de la reforma de la legislación electoral. Se trata, conforme se ha anticipado, de correctivos introducidos para hacer más eficaz la acción del Gobierno en el interior del Parlamento y para conferir, al mismo tiempo, un carácter más compacto a las explicaciones políticas. Es el caso, por ejemplo, de:

1. La generalización de los mecanismos de votación pública durante los trabajos de las asambleas parlamentarias.
2. La previsión de tramitación urgente para las materias reguladas sobre la base de los proyectos de la ley presentados por el Gobierno.
3. La introducción de tiempos tasados en las discusiones parlamentarias, en orden a reducir la incidencia del obstruccionismo por parte de la oposición.

4. El reforzamiento de los poderes de los grupos parlamentarios —en particular de los Presidentes de los Grupos— en detrimento de la autonomía de los Diputados considerados *uti singuli*. No se han reducido las exigencias de garantía, pero resultan insertas en un contexto propenso más a definir y precisar los derechos constitucionales de la oposición, que a favorecer las implicaciones decisorias de todas las fuerzas políticas (asociacionismo).

Un factor ulterior que ha influido, desde el exterior, sobre la reforma de los reglamentos parlamentarios está representado por la resistemización del esquema de las fuentes del Derecho, con particular referencia a la distribución del poder entre Parlamento y Gobierno.

Dos aspectos deben, a este respecto, ser señalados.

Ante todo, el hecho de que en virtud de la decidida intervención de la Corte Constitucional (Sentencia 360/96) el fenómeno anómalo de la legislación de urgencia ha retornado a su cauce fisiológico, de tal forma que el Parlamento ahora puede organizar mejor su actividad de producción legislativa. En efecto, el juez constitucional, con una jurisprudencia progresiva, ha declarado la ilegitimidad constitucional de la reiteración de los Decretos Leyes no convertidos, causa de graves anomalías en el plano de la certeza del Derecho vigente. En consecuencia, pasados los sesenta días previstos por el artículo 77 de la Constitución⁹, los Decretos Leyes decaen y las normas contenidas en ellos no pueden ser reintroducidas acudiendo a un sucesivo Decreto Ley: de otro modo se difuminaría el carácter de provisionalidad que cualifica las normas de urgencia.

El principal e inmediato efecto de la meritada decisión ha sido la drástica reducción del recurso a los Decretos Leyes. Con todo, no se han reducido las exigencias del Gobierno de ver traducidas rápidamente en normas con rango de ley sus opciones programáticas, mediante la exigencia de racionalizar y conferir mayor eficacia al proceso legislativo a través de la programación de los trabajos y la previsión de tiempos tasados para la aprobación de los proyectos de ley.

En segundo lugar, la experiencia ha evidenciado la propensión del sistema a acentuar el papel del Gobierno en la producción de normas, a través del recurso creciente a la delegación legislativa y al ejercicio de la potestad reglamentaria, como consecuencia del desarrollo de los casos de deslegalización. En particular, el número de sectores objeto del fenómeno de la deslegalización se encuentra en un constante aumento, en cuanto se considera no sólo un antídoto útil frente a la producción legislativa excesiva del Parlamento, sino también un instrumento idóneo en orden a conferir mayor flexibilidad y dinamismo a la actividad normativa del Estado.

⁹ *Nota del Traductor.* El referido artículo 77, en sus párrafos segundo y tercero, de la Constitución italiana es del siguiente tenor: «Cuando, en casos de extraordinaria necesidad y de urgencia, el Gobierno, bajo su responsabilidad, apruebe medidas provisionales con fuerza de ley, deberá el mismo día presentarlas a las Cámaras para su convalidación, que aunque estén disueltas, se convocarán a tal propósito y se reunirán dentro de cinco días. Los decretos perderán su eficacia desde el primer momento si no fuesen convertidos en ley, dentro de los sesenta días desde su publicación. Sin embargo, las Cámaras podrán regular por ley las relaciones jurídicas surgidas de los decretos no convertidos en ley»

Consecuentemente, el desarrollo del poder normativo del Gobierno ha transformado el papel del Parlamento: por una parte, acentuando la naturaleza de control y de inspección y confiriendo relevancia al instrumento del dictamen; por otro lado, reduciendo el número de las tramitaciones legislativas, con la consecuente posibilidad de dedicar mayor atención a la calidad de la técnica legislativa.

Por último, se puede considerar la influencia que las nuevas competencias legislativas de las Regiones puede tener sobre la actividad del Parlamento, recalificando la función legislativa. Si la ampliación de las materias de competencia regional influye inmediatamente sobre la cantidad —reduciéndola— de la legislación parlamentaria e, indirectamente, sobre su calidad, otro recentísimo elemento es susceptible de incidir sobre los caracteres del procedimiento legislativo. Me refiero a los posibles efectos de la extensión —operada por nuestro juez constitucional— del principio de leal colaboración también en el marco de la actividad legislativa. La Corte Constitucional, en una reciente Sentencia (398/1998) ha introducido por primera vez en la *ratio decidendi* de sus fundamentos la afirmación según la cual la obligación de colaborar lealmente se refiere no sólo al ejercicio de la actividad administrativa, sino también a la función legislativa, imponiendo al Estado el deber de implicar a las Regiones en el proceso de decisión de las opciones legislativas.

Los efectos derivados de la generalización de semejante principio jurisdiccional pueden ser relevantes. Hasta ahora la leal colaboración se ha desarrollado en el ámbito de las actividades administrativas y ha encontrado procedimientos y sedes idóneas para realizarse; en el supuesto de que, después, se adopte un criterio inspirador de la función legislativa, será preciso delimitar bien los supuestos en los cuales una decisión del Parlamento nacional no pueda ser adoptada unilateralmente, bien los concretos procedimientos de implicación de las Regiones en el *iter legis*. La fuente más idónea para afrontar esta problemática es, sin duda, el reglamento parlamentario, el cual podría optar entre diversas soluciones: requerir una opinión (como sugiere la propia Corte Constitucional), prever una comparecencia de los Presidentes de las Regiones en el curso del procedimiento legislativo, o bien reconfigurar las competencias y la composición de la Comisión bicameral para las cuestiones regionales, abriéndola a la participación de los representantes de las Regiones. Mientras, permanece pendiente la cuestión —que se puede afrontar solamente con la revisión de la Constitución— de la reforma del bicameralismo, haciendo que una asamblea sea la Cámara de representación de las entidades territoriales.

IV. LAS PRINCIPALES INNOVACIONES PRESENTES EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS.

Después de haber descrito ora los objetivos de política institucional que han inspirado las sucesivas revisiones de los reglamentos parlamentarios acontecidas en las diversas legislaturas del Parlamento republicano, ora el contexto político y constitucional en el cual las mismas se han producido, creo que

resulta útil extrapolar, del complejo de las reformas acaecidas, las innovaciones que —desde el punto de vista del Derecho constitucional general— resultan merecedoras de mayor interés.

Este trabajo de selección es bastante arduo —considerando el volumen de las modificaciones reglamentarias introducidas en estos últimos años— y en buena parte subjetivo. Dejamos al margen de la ejemplificación algunas cuestiones merecedoras de interés —por ejemplo, la nueva disciplina de los Decretos Leyes o bien la disciplina del instituto de la moción de censura individual (artículo 115¹⁰)—. En concreto, creo que resulta de mayor interés reclamar la atención sobre aquellas modificaciones que más directamente pueden cualificar los objetivos institucionales encerrados en la vigente formulación de los reglamentos parlamentarios.

Con este objetivo, las novedades pueden ser divididas en tres grupos según que:

- a) se propongan mejorar el proceso decisonal;
- b) redefinir las características del sistema político; o
- c) mejorar la calidad de la producción legislativa.

Pertenecen al primer grupo las normas en materia de programación de los trabajos parlamentarios, las de fijación de los tiempos de debate, así como las de disciplina del poder de enmienda de los diputados considerados a título individual y de los grupos parlamentarios. En el segundo grupo pueden comprenderse la nueva disciplina del control inspectivo, la organización del grupo parlamentario mixto y la introducción de las votaciones públicas como sistema general de votación. Por último, en cuanto respecta al último grupo se puede hacer referencia a la disciplina de la tramitación legislativa y a la institución del Comité para la legislación.

1. La mejora del proceso decisonal.

Bajo la rúbrica de la mejora del proceso decisonal se pueden agrupar las normas relativas a:

1.1. La programación de los trabajos parlamentarios.

Una eficaz programación de los trabajos parlamentarios es el elemento decisivo para una disciplina más racional del procedimiento legislativo.

Antes de los reglamentos de 1971 no existía una auténtica actividad de programación del tiempo de trabajo del Parlamento. Al final de cada sesión, el Presidente de la Asamblea proponía el orden del día y dicha propuesta se sometía a votación de la asamblea. En general, antes de formular la propuesta, el Presidente consultaba informalmente a los grupos parlamentarios en orden a garantizar la ulterior aprobación por parte del *plenum*. Se trataba, por

¹⁰ *Nota del Traductor:* De conformidad con el apartado 3 del meritado artículo 115, se aplica la misma disciplina a las mociones a través de las cuales se inste la dimisión de un Ministro que a la moción de censura al Gobierno; consecuentemente, debe presentarse por escrito y de forma motivada, con la firma de al menos una décima parte de los componentes de la Cámara, no pudiendo ser discutida antes de tres días desde su presentación.

tanto, de un procedimiento basado en mecanismos de codecisión informal. En efecto, se hacía necesario un acuerdo previo entre las fuerzas políticas, pero dicho acuerdo debía ser buscado al margen de un procedimiento expresamente formalizado.

Este mecanismo fue formalizado en los reglamentos de 1971, los cuales, no obstante, introducen una lógica de programación de los trabajos de más amplio alcance. La actividad de programación se basaba sobre algunos criterios precisos: la búsqueda del consenso unánime por parte de los grupos parlamentarios; el reconocimiento de su posición de sustancial igualdad, independientemente del hecho de que formaran parte de la mayoría o de la oposición (tanto de mayor o de menor consistencia); y el papel arbitral, en caso de falta de unanimidad sobre las propuestas de organización de los trabajos, del Presidente, reforzado también por el hecho de que en la práctica el Presidente de la Cámara era una figura cualificada.

El mecanismo de 1981 entra en crisis a causa de la acción obstruccionista ejercitada por el pequeño grupo radical, el cual contestaba *ab imis* el método asociativo que había inspirado la filosofía de los reglamentos de 1971.

Se introducen, por tanto, a partir de 1981, algunos correctivos limitados, basados en la superación del criterio de la unanimidad en la adopción de decisiones y sobre la base del reconocimiento de un papel resolutorio al Presidente. A falta de acuerdo unánime, es el Presidente quien asume la responsabilidad de formular una propuesta que tenga en cuenta las posiciones de la mayoría y las orientaciones de la minoría. La referida propuesta no puede ser enmendada por la Asamblea, sino sólo aprobada o rechazada en bloque.

Con posterioridad se introduce una ulterior modificación, dirigida a ofrecer a la oposición una mayor certeza sobre los espacios reservados a sus propuestas en la programación de los trabajos parlamentarios. En su virtud, el Presidente resulta vinculado a la hora de formular su propuesta de programación por el criterio de tendencial proporcionalidad.

La evolución de la reglamentación de este instituto culmina con la reforma de los reglamentos de 1997, mediante la reformulación de los artículos 23 y 24.

Los meritados artículos, en síntesis, prevén que el programa —bimestral o trimestral— y el calendario de los trabajos de la Cámara —por un período de tres semanas— sean aprobados por la Conferencia de Presidentes de los Grupos Parlamentarios, «con el consenso de los Presidentes de los Grupos cuya representación equivalga al menos a las tres cuartas partes de los componentes de la Cámara». En la formulación del calendario y del programa se deben tener en cuenta también las indicaciones del Gobierno, comunicadas con la suficiente antelación. El Presidente, asimismo, debe reservar a la parte disidente una cuota de tiempo predeterminado: una quinta parte de los asuntos a tratar o del tiempo disponible en su conjunto.

Las diferencias, sobre todo respecto de la disciplina contenida en el Reglamento de 1971, son notables:

a) Se reconoce al Gobierno un papel en la programación de los trabajos parlamentarios, con previsión de que el mismo comunique sus propuestas, en

orden de prioridad, al menos dos días antes de la fecha de convocatoria de la Conferencia de Presidentes. Resulta evidente que si bien la fórmula es lingüísticamente débil (comunica), en realidad resulta realista prever que las prioridades fijadas por el Gobierno serán tenidas en consideración por la mayoría y, por tanto, pasen a formar parte de las propuestas de programa y de calendario avanzados por la misma;

b) Se introduce el criterio de la no paridad entre los Grupos Parlamentarios —como ocurría con anterioridad— si bien adquiere relevancia su consistencia numérica. En consecuencia, se ha abandonado el criterio de la unanimidad por parte de la Conferencia de los Presidentes de Grupo.

La programación de los trabajos resulta mejorada también gracias a factores colaterales, si bien relevantes, como —por ejemplo— la extensión, como regla general, de los cupos de los tiempos de intervención o la previsión de criterios restrictivos en la votación y examen de las enmiendas, en orden a evitar tentaciones obstruccionistas. Y una aportación significativa es la derivada de la drástica reducción del número de Decretos Leyes siguiendo el criterio restrictivo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, desde el momento en que la legislación de urgencia —gozando de una suerte de «tramitación preferente»— interfería de forma notable sobre la programación de los trabajos parlamentarios.

1.2. La distribución de los tiempos de intervención en los debates

Los nuevos reglamentos prevén, por otro lado, una disciplina más rigurosa de la distribución de los tiempos de intervención en los debates (artículo 24, apartado 7 y siguientes), dirigida a conferir certeza al proceso decisorio, bien sea garantizando a todas las fuerzas políticas, en particular a las que integran la oposición, la posibilidad de expresar adecuadamente la propia posición y de explicar sus propuestas. La exigencia de tutela de los grupos de oposición se manifiesta, por ejemplo, en la reserva de un tiempo «privilegiado» para la oposición en el caso de examen de proyectos de ley de iniciativa gubernamental: en este caso, se debe reservar a los grupos que forman la oposición una cuota de tiempo más amplia que aquella atribuida a los grupos de la mayoría.

Por otra parte, siempre en orden a tutelar a la oposición, las discusiones relativas a materias especialmente delicadas (derechos fundamentales de la persona reconocidos en la primera parte de la Constitución, asuntos de especial relieve económico, social o institucional) quedan sustraídos a la disciplina de la distribución de los tiempos de intervención.

La finalidad y la utilidad de la distribución de los tiempos de intervención en el examen de los proyectos de ley resultan evidentes: se trata de atribuir relevancia al recurso «tiempo», para así hacer más eficaz y productivo el trabajo parlamentario. A este resultado se llega gradualmente, según una praxis típica del sistema constitucional italiano.

Los reglamentos de 1971 habían planteado el problema, pero habían previsto una solución excesivamente blanda. Por un lado, habían introducido por primera vez un límite máximo a la duración de las intervenciones en el curso

de las diversas fases de la discusión y esta opción constituía una indudable novedad habida cuenta de que la tradición parlamentaria reconocía una plena e incondicionada libertad de palabra a cada uno de los parlamentarios. Sin embargo, por otro lado, habían consentido amplias y manejables posibilidades de derogación a requerimiento de un sólo grupo parlamentario. En otros términos, la fijación de cupos era posible si existía un acuerdo unánime y sustancial de todos los grupos parlamentarios.

Paulatinamente, se advierte la exigencia de hacer más eficaz el referido instituto, constatada su indudable utilidad a efectos de aligerar y de conferir eficacia a los trabajos parlamentarios.

Las primeras reformas tenían por objeto reducir progresivamente el tiempo reservado a las intervenciones de los diputados considerados a título individual; por tanto, se prevé un tiempo total para la discusión, el cual resulta repartido de forma proporcional entre los distintos grupos, si bien con las adaptaciones oportunas en orden a asegurar un umbral mínimo a los grupos parlamentarios más pequeños. En fin, se ha introducido de forma rígida la regla de la fijación de tiempos en relación con un sector de discusión bastante delicado como es el presupuesto y la ley financiera.

Por último, la distribución de tiempos se ha convertido en la regla general. Ello es decidido por la Conferencia de Presidentes de los Grupos o por el Presidente de la Asamblea —en caso de falta de acuerdo— de conformidad con los criterios fijados por el artículo 24, apartados 7 y siguientes del Reglamento. Estos pueden ser sintetizados como sigue:

- a) El tiempo total a disposición para el examen de los asuntos pendientes en el calendario de trabajo resulta determinado en función de la complejidad del asunto.
- b) El tiempo se reparte entre los grupos, por una parte, de forma paritaria, por otra, en proporción a su consistencia numérica.
- c) Una parte del tiempo ha de ser reservada a las intervenciones que los diputados declaran querer desarrollar a título personal.
- d) Para el examen de los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, el tiempo a disposición de los grupos de la oposición es mayor que aquél reservado a los grupos de la mayoría.
- e) Una excepción a la fijación de tiempos decidida por la mayoría (se sigue requiriendo la unanimidad) se da en el caso de discusiones sobre materias para las cuales se establece el voto secreto o bien respecto de «proyectos de ley referentes a cuestiones de excepcional relevancia política, social o económica relativos a Derechos reconocidos en la primera parte de la Constitución».

1.3. La disciplina de las enmiendas

Por último, resulta oportuno subrayar brevemente la restrictiva disciplina reglamentaria del poder de los diputados considerados a título individual y de los grupos parlamentarios de presentar enmiendas durante el procedimiento legislativo. Esta exigencia nace de la constatación de que la libertad en la pre-

sentación de las enmiendas había constituido la principal arma obstruccionista dirigida a ralentizar o a bloquear los trabajos parlamentarios.

La disciplina hasta el momento vigente resulta restrictiva, también si debe ser valorada junto con la decisión de asignar a la oposición tiempos ciertos en la discusión de las leyes y de reconocer el derecho de incluir en la programación de los trabajos una cuota determinada de asuntos de su interés.

Según el artículo 79 —relativo al iter de los proyectos de ley en Comisión—, pueden ser sometidas a votación «como regla, al menos dos enmiendas, a propuesta de cada grupo aún enteramente sustitutivas del texto propuesto por el relator»; para las restantes enmiendas se permite evitar la votación de aquellas enmiendas que no han sido «señaladas» por los grupos parlamentarios.

Con esta racionalización se comprime el derecho del diputado individual, acentuando el rol del grupo parlamentario.

De otra parte, en el curso del debate en la Cámara se reconoce al Presidente el poder de admitir la votación «por principios», esto es, de someter a votación no las enmiendas individualmente, sino el principio común a una multiplicidad de enmiendas. De esta forma, se reduce sustantivamente el número de las votaciones y se desincentiva la práctica obstruccionista. En todo caso se atribuye a cada grupo parlamentario el derecho de que se someta a votación un número de enmiendas no inferior a una décima parte de los componentes del grupo parlamentario.

2. El reforzamiento de los poderes de la oposición

Bajo el perfil del reforzamiento de los poderes de la oposición se pueden agrupar las disposiciones destinadas a ampliar y hacer más incisivos los instrumentos de control inspectivo.

Con este objeto, se ha introducido el instituto de las preguntas orales con respuesta inmediata, dirigidas al Presidente del Consejo de Ministros o a los Ministros. Dos veces al mes el Presidente del Consejo deberá responder personalmente a las preguntas con respuesta inmediata presentadas antes de las doce horas del día inmediatamente anterior. La respuesta a las preguntas dirigidas a los Ministros, por su parte, tienen lugar una vez a la semana (como regla el miércoles).

Las preguntas orales con respuesta inmediata pueden ser presentadas por un diputado de cada grupo a través del presidente del grupo antes de las doce horas del día anterior a la fecha prevista para su debate. El autor de la iniciativa está facultado para exponer su objeto inicialmente por un plazo no superior a un minuto, respondiendo seguidamente el representante del Gobierno por un plazo no superior a tres minutos, pudiendo replicar el interrogante. El Presidente de la Asamblea puede al respecto disponer el seguimiento televisivo del desarrollo del debate correspondiente a las preguntas orales con respuesta inmediata.

Estas preguntas —reguladas por el artículo 135.bis del Reglamento— deben consistir en un sólo cuestión, formulada de forma clara y concisa sobre un asunto de relevancia general, caracterizado por la urgencia o su particular

actualidad política, y sobre materia propia de las competencias atribuidas al Presidente de conformidad con el artículo 95 de la Constitución o bien de la competencia del Ministro.

3. La construcción de un sistema político más homogéneo y menos fragmentado.

Bajo la rúbrica de la construcción de un sistema político más homogéneo y menos fragmentado se pueden agrupar las disposiciones reglamentarias relativas a:

3.1. La disciplina de la organización del grupo mixto

Las disposiciones restrictivas presentes en el reglamento en orden a los requisitos necesarios para poder constituir un grupo parlamentario tenían el objetivo de impedir que una proliferación excesiva de las fuerzas políticas organizadas en el interior del Parlamento determinase graves inconvenientes sobre la funcionalidad de los trabajos parlamentarios. Por esto la regla —contenida en el artículo 14 del Reglamento— según la cual se precisa un número mínimo de veinte diputados para constituir un grupo parlamentario.

El paso de un sistema electoral proporcional a uno con características prevalentemente mayoritarias habría debido constituir un antídoto ulterior a la proliferación de los grupos: así, el objetivo de quien había prometido la reforma de la legislación electoral consistía en dar vida a un sistema político bipolar —que se funda, esto es, sobre dos explicaciones políticas contrapuestas, si bien formadas en el seno de una pluralidad de fuerzas políticas expresivas del rico pluralismo social y político italiano— y unívoco en la elección de una mayoría y de una determinada dirección política —tal, esto es, que del éxito electoral emerja con claridad una mayoría política, en condiciones de gobernar durante toda la legislatura, sin que se produzcan cambios en la mayoría no determinados previamente por el cuerpo electoral—.

Sin embargo, la estructura de la representación parlamentaria determinada por las últimas elecciones políticas se ha revelado bastante diversa de las intenciones del legislador y de las mismas previsiones de la doctrina. Paradójicamente el pluralismo de los partidos se ha incrementado y el Parlamento italiano se caracteriza por una forma de «pluralismo exagerado» superior al existente cuando ELIA escribía su destacado ensayo sobre la forma de gobierno italiana. La fragmentación política no ha disminuido y ha sido acentuada por la difusión de la práctica del «transfugismo», esto es, del paso —en el transcurso de la Legislatura— de diputados elegidos con el sistema mayoritario de una formación política a otra opuesta.

La consecuencia de estas tendencias anómalas ha sido el crecimiento inusual del grupo mixto (según el artículo 14 del reglamento de la Cámara, los diputados que no pertenezcan a algún grupo constituyen un único grupo mixto) formado actualmente por cerca de 68 componentes.

Para tener cuenta de semejante novedad, las reformas reglamentarias de 1997 han introducido en el artículo 14 del reglamento de la Cámara de los Diputados un apartado 5, el cual se introduce para posibilitar dar vida en su

interior a más componentes políticos. Esta solución tiende a llevar a cabo un prudente equilibrio entre la norma —que prevé la existencia de un único grupo mixto— y la realidad que registra la coincidencia en su seno de diputados pertenecientes a ideologías y a tendencias políticas bastante diferentes.

El apartado 5 del artículo 14 prevé tres tipos de articulación en el ámbito del grupo mixto:

- a) Asociaciones políticas de al menos diez diputados.
- b) Asociaciones de al menos tres diputados que representen un partido o un movimiento político cuya existencia, en la fecha de celebración de los comicios electorales, resulte con base en datos ciertos y unívocos, y que haya presentado, también conjuntamente con otras, listas de candidatos o candidaturas en los colegios uninominales.
- c) Asociaciones políticas constituidas por al menos tres diputados pertenecientes a minorías lingüísticas tuteladas por la Constitución o reconocidas por la ley, las cuales hayan sido elegidas en las zonas en las que tales minorías están tuteladas.

Los representantes de cada asociación política no son equiparados a los presidentes de los grupos parlamentarios, gozando de poderes consultivos más que de decisión. Todavía, la articulación del grupo mixto es útil, no sólo para conferir «visibilidad política» a algunas formaciones menores, sino también a los fines de la programación de los trabajos y la distribución de los tiempos parlamentarios. Con este objetivo, el tiempo atribuido al grupo mixto está repartido entre las asociaciones políticas constituidas en su seno teniendo en cuenta su consistencia numérica. En sede de discusión general, pues, el Presidente debe conceder necesariamente la palabra a un diputado de cada una de las asociaciones políticas.

3.2. La introducción de la votación pública como modalidad general de votación en el seno del Parlamento

Respecto de las modalidades de votación se distingue esencialmente entre voto secreto y voto público.

El constituyente consideró oportuno no introducir en el texto de la Constitución una disposición similar al artículo 63 del Estatuto («Las votaciones se harán por el sistema de alzados y sentados, por división y mediante votación secreta»), prefiriendo reservar la disciplina de las votaciones a la autonomía reglamentaria de cada Cámara. Disciplinó solamente en el artículo 94 de la Constitución la modalidad de voto relativa al otorgamiento de la confianza parlamentaria al gobierno («Cada Cámara acuerda o revoca la confianza parlamentaria mediante moción motivada y votada por el sistema de llamamiento nominal»).

La opción de no disciplinar expresamente nada al respecto se reveló beneficiosa (de la misma forma que ocurrió con la no constitucionalización del principio de proporcionalidad) habida cuenta de que ha consentido al sistema desarrollarse autónomamente. Los reglamentos de 1948, en la lógica de la continuidad de las instituciones parlamentarias, confirmaron la normativa

estatutaria e introdujeron la regla de la obligación del escrutinio secreto en la votación final de los proyectos de ley así como su prevalencia sobre las restantes modalidades de votación solicitadas.

Durante mucho tiempo, los reglamentos parlamentarios establecieron la prevalencia de los sistemas de votación secreta, apreciando en los mismos un instrumento útil para desvincular al diputado o al senador del control del grupo parlamentario, del partido o del grupo de intereses que lo ha elegido. Sin embargo, este favor estaba alimentado también por consideraciones menos nobles, como la posibilidad de representar de forma no cristalina determinados intereses o poner en dificultades, por razones de corriente, a la mayoría. De otra parte, ese sistema de votación resultaba funcional en un sistema político basado sobre la codecisión parlamentaria, desde el momento en que en la votación de determinadas leyes podían converger estratégicamente también votos de la oposición, sin que este hecho pudiera determinar un cambio de mayoría política.

Empero, paulatinamente, el sistema se orienta hacia la superación de dicha regla. Y esto sucede —como de costumbre— inicialmente mediante pequeñas modificaciones preliminares y, ulteriormente, con el cambio de la regla general.

En 1983 se modifican los artículos 16 y 51 del reglamento a propósito de los sujetos legitimados para requerir las votaciones cualificadas, elevando el quorum para solicitar la votación secreta (30 diputados o uno o más Presidentes de grupos parlamentarios de igual importancia numérica en la Cámara; cinco diputados o uno o más presidentes de grupo de igual importancia numérica en la Comisión).

Posteriormente, en 1988 se arrumba la regla general relativa a los sistemas de votación en el Parlamento: el objetivo consiste en incrementar la responsabilidad de los parlamentarios ante la opinión pública, hacer más transparente su actuación, evitar el fenómeno de los denominados «francotiradores» —de quien, en definitiva, en el secreto de la urna votaba, sin declararlo, de forma distinta a la de su grupo parlamentario—, de asegurar mayor estabilidad y transparencia al proceso decisional, y de distinguir más netamente el papel y la responsabilidad de la mayoría y de la oposición.

A la luz de la normativa vigente, por tanto, el voto secreto resulta viable en casos excepcionales. Se requiere solicitud formal de veinte diputados o del presidente de un grupo parlamentario, para las deliberaciones relativas a las siguientes materias:

- a) Derechos de libertad reconocidos por el artículo 6 de la Constitución, así como por los artículos 13 a 22 y 24 a 27 de la propia norma fundamental.
- b) Derechos de familia establecidos por los artículos 29, 30 y 31.2 de la Constitución.
- c) Derechos de la persona reconocidos por el artículo 32.2 de la Constitución.
- d) Modificación de los reglamentos parlamentarios.
- e) Creación de las Comisiones parlamentarias de investigación.

- f) Leyes ordinarias relativas a los órganos constitucionales del Estado y a los órganos de las Regiones.
- g) Leyes electorales.

Por el contrario, el voto secreto no resulta admisible en ningún caso para las deliberaciones concernientes a las leyes financieras, de presupuestos, las leyes de acompañamiento y las restantes deliberaciones que tengan consecuencias financieras.

Tal innovación, no obstante, ha tendido lugar en la permanencia de las mismas condiciones políticas e institucionales que habían introducido la práctica deteriorada de los francotiradores. Con la consecuencia, que el efecto principal de la reforma no ha sido el de elevar la moralidad y la corrección de la vida parlamentaria, sino de reforzar la mayoría y de inducir a los parlamentarios disidentes a adoptar otros comportamientos. No es, en efecto, causal que, con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva disciplina, se hayan incrementado los casos de interrupción de las sesiones por falta de número legal; señal de que ahora los parlamentarios que no coinciden con las determinaciones de la mayoría del grupo parlamentario prefieren no participar en la sesión, antes que participar en la votación.

4. La mejora de la calidad de la producción legislativa

Bajo el perfil de la mejora de la calidad legislativa de la producción legislativa se pueden agrupar las disposiciones relativas a:

4.1. La creación del Comité para la legislación

El Comité para la legislación está compuesto por ocho diputados elegidos por el Presidente garantizando la representación paritaria de la mayoría y de la oposición. En orden a salvaguardar la imparcialidad exigible al Comité está prevista, además de la referida composición paritaria, también una presidencia rotatoria por un período de sis meses; de otra parte se admite la posibilidad de formular votos particulares.

El Comité emite dictamen a requerimiento de una quinta parte de los miembros de una comisión parlamentaria; dicho dictamen no tiene carácter vinculante, si bien en el supuesto de que la comisión no considere pertinente adecuar el texto del proyecto de ley a los criterios comprendidos en el dictamen debe indicar las razones en el informe que eleva al Pleno. En relación con el procedimiento legislativo, por tanto, el Comité puede ser asimilado a una comisión «filtro», a semejanza de aquellas para los asuntos constitucionales o presupuestarios.

Su cometido primario debe consistir en ejercitar una verificación de la calidad del proyecto de ley tanto desde el punto de vista interno como desde la perspectiva externa. Con este objetivo debe controlar:

- La homogeneidad, la simplicidad y la claridad de los textos legislativos.
- La oportunidad de su formulación.
- La eficacia en orden a la simplificación y reorganización de la legislación vigente.

Su cometido consiste, consecuentemente, en ejercitar un control «técnico» sobre el respeto de los criterios y de los requisitos técnicos definidos por las normas constitucionales y ordinarias y por el reglamento; empero, el mismo se lleva a cabo por un órgano con una composición puramente política.

Esta contradicción ha sido valorada negativamente por la doctrina, la cual ha evidenciado el riesgo de que el Comité sobrepase su ámbito de actuación y, no limitándose al mero examen de aspectos técnicos de la legislación, entre en el campo de las opciones legislativas adoptadas por las comisiones. Así, según una interpretación particularmente crítica, la composición del Comité induciría a estimar que este órgano tendría una función no ya técnica, sino política, consistente en reforzar y «proteger» de la intrusión de los diputados individuales las orientaciones de los grupos parlamentarios más consistentes¹¹. Si fuese así, también esta innovación debería inscribirse en la voluntad de reforzar los poderes de los grupos parlamentarios en menoscabo de las prerrogativas individuales de los diputados. En efecto, las comisiones no serían más «soberanas», habida cuenta de que a requerimiento de una quinta parte de sus miembros verían condicionada su labor por el parecer y las valoraciones del Comité (formado por cuatro representantes de la mayoría y por cuatro representantes de la oposición).

Por otra parte, la solución de confiar competencias técnicas a órganos con una composición política había ya producido resultados no positivos en el caso del control de los presupuestos de constitucionalidad de los decretos leyes por parte de la Comisión para los asuntos constitucionales: competencia, hoy, abrogada con la entrada en vigor de los nuevos reglamentos.

Muchos más eficaz parece la vía de reforzar en el interior de la clase política la cultura de la proyección y de la calidad de la legislación; para lo cual creemos que puede producir efectos más significativos la nueva disciplina reglamentaria relativa a la introducción de la denominada «tramitación legislativa».

4.2. La disciplina de la tramitación legislativa

La tramitación legislativa está regulada por el artículo 79 del reglamento, el cual indica los criterios que las comisiones deban seguir en el curso de la tramitación del iter legis. Estos pueden ser sintetizados en la obligación de tomar en consideración durante el procedimiento legislativo:

- a) La necesidad de la intervención legislativa, considerando la posibilidad de conseguir los fines mediante el recurso a fuentes diversas de la ley.
- b) La conformidad de la disciplina propuesta con la Constitución, su adecuación a la normativa de la Unión Europea y el respeto de las competencias de las Regiones y de las autonomías locales.
- c) La definición de los objetivos de la intervención y la congruencia de los medios elegidos para conseguirla, la adecuación de los términos previstos para la actuación de la disciplina, así como los gravámenes para la Administración pública y las empresas.

¹¹ Al respecto, MANETTI.

- d) El carácter inequívoco y la claridad del significado de las definiciones y de las disposiciones, así como la sistematización congruente de la materia en artículos y apartados.

En otros términos, en el curso del procedimiento legislativo, las comisiones parlamentarias deben considerar: en primer lugar, la necesidad de la intervención legislativa en un contexto abierto a la deslegalización y a la descentralización normativa; en segundo lugar, la conformidad de un sistema constitucional abierto al reconocimiento de la autonomía local y al valor normativo del ordenamiento comunitario; por fin, la calidad intrínseca de la legislación.

La instrucción disciplinada por el reglamento de la Cámara recoge —en este sentido— por una parte los criterios OCSE sobre la cantidad y la calidad de las leyes¹²; por otra parte, una circular del Presidente de la Cámara de enero de 1997, la cual invitaba a tomar en consideración, en el proceso de conformación de una ley, los siguientes elementos: a) hacer explícitas las modificaciones y las derogaciones de las disposiciones en vigor; b) establecer con claridad el objeto de la intervención legislativa, que debe ser homogéneo; c) coherencia entre objeto y título; d) cuantificación de los costes y de su cobertura financiera, y e) coordinación de las habilitaciones al Gobierno para la emanación de textos únicos.

Con base en lo dispuesto por el artículo 79 del reglamento las comisiones pueden también valorar la calidad de las leyes sirviéndose de relaciones técnicas y de la adquisición de datos y de informaciones de Gobierno, el cual debe suministrar los datos y los documentos de que disponga, de acuerdo con un lógico principio de colaboración institucional (artículo 79, apartados 4, 5 y 7): pueden requerirlo cuatro componentes de la Comisión, un número reducido que tiende a consentir el ejercicio de la iniciativa también a un grupo de la oposición. En tal caso la comisión procede a las deliberaciones finales conclusivas sólo después de haber recibido la información de parte del Gobierno. Para evitar, no obstante, tácticas dilatorias se reconoce a la Comisión la posibilidad de considerar tales informaciones «no necesarias» a los fines de complementar el procedimiento.

V. BIBLIOGRAFÍA ESENCIAL

Autores Varios: «Il nuovo regolamento della Camera», Firenze, 1998.

LUPU: «Le recenti modifiche del regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo «a Costituzione invariata»», *Gazzetta Giuridica*, 1997, número 37, página 1 y siguientes.

SANTI ROMANO: «Sulla natura dei regolamenti delle camere parlamentari», *Scritti minori*, I, Milano, 1950.

MARTINES: «La natura giuridica dei regolamenti parlamentari», Pavia, 1952.

FLORIDIA: «Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti», Milano, 1986.

MANETTI: «La legittimazione del diritto parlamentare», Milano, 1990.

¹² Véase «The design and use of regulatory checklists in OCSE Countries», Paris, 1993.

- CECCANTI: «Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»», Quaderni costituzionali, 1998, página 157 y siguientes.
- BARONCELLI: «Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della camera dei deputati», Osservatorio sulle fonti, 1997, Torino, 1998.
- BIENTINESI: «Il comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati», Diritto pubblico, 1998, página 511 y siguientes.
- MORRONE: «Quale modello di Governo nella riforma del regolamento della Camera dei deputati?», Quaderni costituzionali, 1998, página 449 y siguientes.
- D'ANDREA: «Sulle ultime modificazioni del Regolamento della Camera dei deputati», Rassegna parlamentare, 1999, página 99 y siguientes.
- MARRA: «La riforma del regolamento della Camera dei deputati (dal 1981 ad oggi)», Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Milano, 1991, página 139 y siguientes.
- GAMBINO—SACCOMANNO: «La modernizzazione dell'organizzazione parlamentare: organizzazione e funzionamento delle Camere in Italia», in (Rolla—Ceccherini), Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna, Torino, 1997.
- LABRIOLA (A cura di): «Il parlamento repubblicano», Milano, 1999.
- Autores Varios: «Le Camere», Bologna, 1986.