

Il “destino” degli organi bicamerali alla luce del superamento del bicameralismo paritario*

di Luca Bartolucci **

(3 novembre 2016)

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Nascita, evoluzione e natura delle Commissioni bicamerali - 3. Le commissioni bicamerali nel nuovo bicameralismo asimmetrico - 3.1. *Le due commissioni bicamerali previste a livello costituzionale: la soppressione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il mantenimento del Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa* - 3.2. *Le commissioni bicamerali previste a livello legislativo: ipotesi di trasformazione in commissioni speciali dell'una o dell'altra camera a partire dalle funzioni svolte* - 3.3. *Le commissioni bicamerali “di controllo” e le diverse accezioni della funzione di controllo parlamentare* - 3.4. *La (possibile) trasformazione di alcune commissioni bicamerali in commissioni del solo Senato* - 4. La composizione delle delegazioni parlamentari presso le Assemblee internazionali - 5. Organismi bicamerali tra entrata in vigore della riforma e primo “nuovo” Senato: un adeguamento necessario - 6. Conclusioni

1. Premessa

La riforma costituzionale approvata in seconda deliberazione dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2016 – in attesa del referendum confermativo ex art. 138 Cost., che si terrà il 4 dicembre 2016 – interviene, tra le altre cose, sul bicameralismo italiano rendendolo asimmetrico. Qualora nel referendum costituzionale finissero per prevalere i voti favorevoli si aprirà la fondamentale fase di attuazione della riforma. A seguito della revisione del bicameralismo, in particolare, un aspetto finora non molto indagato dalla dottrina costituzionalistica riguarda il “destino” degli organi bicamerali. Proprio poiché la riforma costituzionale cambia profondamente il ruolo, la struttura e la composizione del Senato della Repubblica, è necessario domandarsi quale sarà il destino degli organi bicamerali in virtù del nuovo atteggiarsi del bicameralismo italiano. Il presente contributo tenta di fornire alcune prime risposte a queste domande: se, cioè, gli organi bicamerali – e in particolare le commissioni bicamerali – sopravvivranno, ed eventualmente quali e con quali adattamenti, oppure, qualora si intraveda la necessità di un loro superamento, quali saranno gli organi parlamentari che svolgeranno le funzioni che erano assegnate a tali organi. Inoltre, è anche necessario chiedersi come opererà l'eventuale superamento: se, ad esempio, sarà necessaria l'abrogazione espressa delle singole leggi istitutive e se ci sarà una fase transitoria.

* Scritto sottoposto a *referee*.

In dottrina è stato sostenuto che “gli organi bicamerali previsti dalle leggi vigenti potrebbero sopravvivere solo se ‘costituzionalizzati’ o, più realisticamente, se trasformati in commissioni speciali della Camera dei deputati, composte cioè solo da deputati, modificando esplicitamente le leggi che li istituiscono e ne disciplinano le competenze”¹. La tesi che si vuole sostenere in queste pagine, al contrario, prevede innanzitutto che non sia necessaria una costituzionalizzazione per far sopravvivere eventuali commissioni bicamerali e, in secondo luogo, che le commissioni bicamerali esistenti possano sì essere trasformate in commissioni speciali della Camera dei deputati, ma anche in commissioni composte da soli senatori, in base alla funzione prevalente dell’organo parlamentare.

Nella prima parte del contributo, in particolare, verranno analizzate le commissioni bicamerali e successivamente le delegazioni nazionali presso le Assemblee internazionali, che alle commissioni bicamerali sono equiparate: i due organi hanno, infatti, un analogo *status* regolamentare e simili caratteristiche, come la composizione bicamerale e paritaria e la rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari.

Evidentemente, tali riflessioni sono formulate in un momento istituzionale particolarmente delicato, essendo ormai vicina la data del referendum confermativo. Nel presente contributo si prende in considerazione lo scenario nel quale nel referendum dovessero finire per prevalere i voti favorevoli alla riforma. Tuttavia, anche qualora finissero per prevalere i voti contrari si renderà necessario un ripensamento di alcune commissioni bicamerali, a partire soprattutto dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. A Costituzione invariata, infatti, le istituzioni territoriali non sono rappresentate in Senato, nonostante la legge costituzionale n. 3 del 2001 individuava, all’art. 11, uno strumento per garantire alle autonomie territoriali la partecipazione al procedimento legislativo, attraverso l’integrazione della stessa Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni, Province autonome ed enti locali, nonché attribuendo un valore rinforzato ai pareri resi da tale Commissione sui disegni di leggi concernenti materie incidenti su competenze regionali o sull’autonomia finanziaria regionale e locale. Da questo punto di vista, dunque, sembrerebbe ineludibile almeno l’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali prevista dall’art. 11 della I. cost. n. 3 del 2001: una modifica dei regolamenti parlamentari volta a dare attuazione alla disposizione del 2001 potrebbe, infatti, costituire un utile strumento per rappresentare le istituzioni territoriali in Parlamento, senza dover demandare di volta in

¹ R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in *Federalismi.it, Focus sulla riforma costituzionale*, 10 febbraio 2016, p. 15.

volta alla Corte costituzionale dove sia il limite tra competenza legislativa statale e regionale².

2. Nascita, evoluzione e natura delle Commissioni bicamerali

Le commissioni bicamerali possono essere lette come sedi del Parlamento unitario³. Il Parlamento, infatti, è “un organo unico a struttura complessa”, che può agire non solo nella sua unità (il Parlamento in seduta comune) e nelle sue due articolazioni principali (la Camera ed il Senato), ma anche “in ulteriori articolazioni di tali strutture (ed ecco le commissioni parlamentari bicamerali, le commissioni monocamerali permanenti e speciali, le commissioni d’inchiesta, miste o monocamerali)”⁴: articolazioni strutturali che sono espressione del c.d. “policentrismo parlamentare”.

Tra le ragioni che portarono alla nascita ed all’aumento del numero delle commissioni bicamerali vi è stata l’esigenza di recuperare funzionalità ed efficienza in un sistema parlamentare bicamerale perfetto, favorendo gli elementi di coordinamento e integrazione fra le due Camere⁵. Gli organi bicamerali sono stati uno strumento per dare attuazione alla centralità del Parlamento, non solo per le funzioni di indirizzo e controllo ma anche per la possibilità di attribuire al Parlamento altre funzioni.

Le commissioni bicamerali non possono tuttavia essere considerate come organi del Parlamento in seduta comune, innanzitutto viste le funzioni di quest’ultimo organo:

² In questo senso si v. il Documento conclusivo dell’Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al “sistema delle conferenze”, svolta presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

³ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 111. Il punto è, tuttavia, controverso: in G. F. CIAURRO, *Le Commissioni bicamerali nell’esperienza parlamentare italiana*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1, 1981, p. 299, si sostiene che la nozione di Parlamento “sembra piuttosto dover indurre ad una considerazione del bicameralismo nella quale trovino un posto più cospicuo le ragioni del coordinamento tra le due Camere”. In questo senso, il ricorso alle commissioni bicamerali è la “forma estrema e più compiuta di coordinamento”, ma non giustifica “una sua estensione che gli faccia assumere le inammissibili dimensioni di un fenomeno generalizzato, di un nuovo modo di essere e di operare del Parlamento”.

⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 111. Sulle commissioni bicamerali nelle varie legislature, seppure con posizioni diverse, cfr. A. BALDASSARRE, *Esperienze e prospettive delle commissioni bicamerali*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà: atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Roma, Hotel Parco dei principi, 20-21-22 ottobre 1978, Milano, Giuffrè, 1979, p. 155 s.; C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Milano, Edizioni di Comunità, 1979; G. F. CIAURRO, *Le Commissioni bicamerali nell’esperienza parlamentare italiana*, cit.; L. CALIFANO PLACCI, *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, Milano, Giuffrè, 1993.

⁵ L. CALIFANO PLACCI, *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, cit., p. 2.

elettorali e accusatorie e tassativamente previste in Costituzione. In secondo luogo perché nell'organo Parlamento in seduta comune non sono previste articolazioni interne. Infine, poiché è organo convocato solo straordinariamente.

L'unica commissione bicamerale prevista nella Costituzione del 1948 è quella per le questioni regionali, all'art. 126 Cost.: una "commissione di deputati e senatori costituita nei modi stabiliti con legge della Repubblica". Questa disposizione costituzionale è divenuta nel tempo un archetipo per l'istituzione di altri tipi di commissioni bicamerali. Queste, infatti, hanno permesso da un lato di superare, in alcune materie, il dualismo Camera-Senato; dall'altro, hanno creato un unico esercizio del potere parlamentare nei confronti del governo o di altri soggetti⁶. Le commissioni bicamerali possono risultare estremamente utili, infatti, quando l'organo "Parlamento" ha il bisogno di rapportarsi ad altri poteri, permettendogli così di parlare con una "voce" sola.

La fonte che ha disciplinato le altre commissioni bicamerali è stata la legge ordinaria, riprendendo lo schema utilizzato dall'art. 126 Cost. Tuttavia, ci sono stati casi in cui commissioni bicamerali sono state istituite attraverso due atti di indirizzo di Camera e Senato. È questo il caso della c.d. "Commissione Bozzi", costituita nella IX legislatura, che è stata istituita con l'approvazione di due mozioni, una alla Camera e una al Senato (nelle sedute del 12 ottobre 1983), di analogo contenuto che prevedevano la costituzione, da parte di ciascun ramo del Parlamento, di una Commissione speciale di venti membri e provvista dei poteri attribuiti alle Commissioni in sede conoscitiva. Le due Commissioni così costituite avrebbero formato la Commissione bicamerale⁷. Anche la commissione bicamerale c.d. "De Mita-Iotti" è stata istituita attraverso l'approvazione di due atti monocamerali di indirizzo con analogo contenuto (una risoluzione alla Camera; un ordine del giorno al Senato, approvati il 23 luglio 1992)⁸.

Solo nel 1971 gli "organi collegiali bicamerali" sono entrati nel regolamento del Senato, all'art. 26 r.S.; alla Camera, invece, si deve ritenere vigente una analoga disposizione

6 A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 117.

7 Col compito di "formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere, senza interferire nella loro attività legislativa su oggetti maturi ed urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la nuova procedura dei procedimenti d'accusa". Sull'operato della Commissione cfr. P. CALANDRA, *Il bicameralismo "snellito" della Commissione Bozzi*, in *Quad. Cost.*, n. 2, 1984, p. 269; P.G. LUCIFREDI, *Le nuove Camere secondo il progetto Bozzi: le conclusioni della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali*, in *Parlamento*, n. 3-4, 1985, p. 4; E. CUCCODORO, *Sull'innovazione istituzionale e sull'iniziativa parlamentare: lo stato delle riforme ad un anno dalla presentazione della "Relazione Bozzi"*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 13-14, 1986, p. 1620; D. GIACALONE, *Governo e Parlamento nei lavori della Commissione Bozzi*, Firenze, Passigli, 1987.

8 Con questi atti era deliberata l'istituzione di una Commissione, composta in pari numero di deputati e senatori, con il compito di elaborare un progetto organico di revisione della Costituzione, nonché dei sistemi elettorali per l'elezione

consuetudinaria⁹. Le commissioni bicamerali sono dunque istituite da leggi ordinarie e composte da un numero uguale di senatori e di deputati, nel rispetto del principio di proporzionalità tra i gruppi. Tuttavia, il rapporto proporzionale tra i gruppi non è calcolato sulla base delle singole Camere, bensì considerando globalmente il Parlamento¹⁰. Inoltre, la legge istitutiva ha previsto, a seconda dei casi, la rappresentanza di tutti i gruppi.

Tali commissioni sono nate nel tempo per esercitare poteri di indirizzo, controllo e funzioni consultive. In questa zona di “monocameralismo per commissioni”¹¹ si potevano ritrovare i vari profili funzionali del Parlamento, eccetto, ovviamente, la decisione legislativa e i procedimenti fiduciari, che la Costituzione affida, in modo espresso, alle Camere separatamente.

L'area parlamentare bicamerale diveniva così “espressione dell'inadeguatezza del normale procedimento a Camere separate di fronte a problemi-base della gestione della cosa pubblica” e in questa si potevano scorgere “gli sviluppi più moderni del ruolo del Parlamento: l'indirizzo politico-amministrativo, il controllo, il coordinamento, perfino un accentuato valore di ‘tribuna’”. Tale area è dunque “più che un segnale sul modo in cui è cambiato il bicameralismo nel nostro sistema, di come si faccia strada la concezione monistica (che non significa monocamerale...)”¹².

Le commissioni bicamerali sorsero a partire dalla VI legislatura e se da un lato furono apprezzate come manifestazione di coordinamento tra le due Camere, dall'altro vennero a volte duramente criticate “sia sotto il profilo della violazione della competenza delle commissioni permanenti, sia sotto il profilo della violazione del bicameralismo”¹³. Tuttavia, se alcuni vedevano nelle commissioni bicamerali una violazione del bicameralismo, altri hanno individuato in queste il momento più estremo di collaborazione tra le due Camere.

degli organi costituzionali. Si prevedeva, inoltre, che con una legge costituzionale da approvarsi entro 6 mesi fossero conferiti alla Commissione poteri referenti nei confronti delle Camere per la formulazione delle proposte definitive di revisione costituzionale. La legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1 oltre a confermare i compiti della Commissione aveva poi introdotto un procedimento di revisione costituzionale parzialmente derogatorio rispetto a quello previsto dall'art. 138 della Costituzione.

9 Cfr. G. F. CIAURRO, *Le Commissioni bicamerali nell'esperienza parlamentare italiana*, cit., p. 299.

10 A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 117

11 A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 119.

12 A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 118.

13 C. ANTONUCCI, *Il bicameralismo nell'opera di Costantino Mortati*, in *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, a cura di M. GALIZIA, Milano, Giuffrè, 2007, p. 77.

In particolare, l'istituzione di commissioni bicamerali è stata utilizzata da una parte per evitare la duplicazione di dibattiti e dall'altra per dare maggiore continuità esame di una materia. Tali ragioni, col superamento del bicameralismo simmetrico, sembra che diminuiscano di intensità. Infatti, la duplicazione dei dibattiti è problema che dovrebbe porsi in misura minore viste le diverse funzioni delle due Camere nel bicameralismo asimmetrico, sebbene rimangano aree di sovrapposizione funzionale, sia esplicite sia implicite. D'altro canto, una maggiore continuità nell'esame di una materia potrà essere assicurato tramite una commissione speciale dell'una o dell'altra Camera.

Dunque le commissioni bicamerali sono state un modo per coordinare il bicameralismo perfetto in funzione dell'efficienza. La riforma del bicameralismo, che mira anche ad una maggiore efficienza e differenzia le funzioni delle due Camere, sembra far tramontare le maggiori ragioni che portarono alla nascita e alla proliferazione delle commissioni bicamerali.

Il disegno costituzionale originario propone un sistema bicamerale aperto a esigenze di coordinamento, mentre con la riforma costituzionale del 2016 tali esigenze di coordinamento, almeno in parte, diminuiscono. Per un certo verso anche la soppressione della commissione bicamerale prevista dall'art. 126 Cost. fa propendere verso un'interpretazione siffatta: sebbene questo non significhi che non rimanga la possibilità di istituire lo stesso delle commissioni bicamerali, pur senza costituzionalizzarle. Infatti, la soppressione della Commissione bicamerale di cui all'art. 126 Cost. sembra essere dovuta non tanto alla natura bicamerale dell'organo, quanto al fatto che la sua funzione risulta ora assorbita dal ruolo e dalla composizione del Senato.

Alle commissioni bicamerali si possono assimilare – sia sulla base dell'art. 26 r.S. e sia vista la composizione paritaria tra deputati e senatori e proporzionale in base ai gruppi politici – le delegazioni presso le Assemblee internazionali. Infatti, il riferimento normativo che fornisce la principale base giuridica delle delegazioni parlamentari è proprio l'art. 26 r.S. che include negli "organi collegiali bicamerali" sia le commissioni bicamerali sia le delegazioni parlamentari presso le Assemblee internazionali. I due organi hanno quindi un analogo *status* regolamentare, poiché simili sono i caratteri principali: la composizione bicamerale e paritaria e la rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari.

In questa sede si è scelto di non trattare il tema delle commissioni di conciliazione. Tali commissioni, che potrebbero essere create per superare eventuali momenti di conflitto nel procedimento legislativo¹⁴, non avevano senso di esistere nel bicameralismo perfetto, che

¹⁴ La possibilità di convocare una commissione di conciliazione è prevista, ad esempio, nel Regno Unito (dove tuttavia è un istituto caduto in desuetudine dalla metà del novecento; cfr. J. MCKAY e C. W. JOHNSON, *Parliament and*

si basava proprio – almeno nell’*iter* legislativo – sul principio della “doppia conforme”. Nel bicameralismo asimmetrico delineato dalla riforma avrebbero forse dovute essere previste a livello costituzionale¹⁵.

La ragione principale per la quale non sono prese in considerazione, tuttavia, è che si sono presi in considerazione gli organi bicamerali già esistenti, e che dovranno di conseguenza essere regolati nella fase di attuazione della riforma qualora questa venisse confermata dal referendum.

3. Le commissioni bicamerali nel nuovo bicameralismo asimmetrico

Una delle principali difficoltà nel “costruire” commissioni bicamerali nel bicameralismo asimmetrico risiede probabilmente nelle diverse tempistiche di formazione e rinnovo di Camera e Senato. Le due Camere si differenzieranno, infatti, anche riguardo alla durata e il momento di rinnovo. Il Senato diventa un organo “continuo”, senza, dunque, un momento di rinnovo complessivo, ma, al contrario, soggetto a rinnovi parziali, e questa è una delle maggiori problematiche per l’eventuale istituzione di commissioni bicamerali: organi ristretti e che hanno tendenzialmente bisogno di una certa stabilità nella composizione, proprio per permettere al Parlamento di parlare con una unica voce.

Tutto questo sembra già suggerire una maggiore difficoltà nel rendere omogenea la composizione di eventuali commissioni bicamerali, tanto più considerando che nel nuovo Senato il *cleavage* politico potrebbe non essere quello prevalente, o, anche qualora lo fosse, potrebbe non essere l’unico, rendendo la comparazione tra i gruppi politici per la composizione proporzionale delle commissioni bicamerali estremamente difficoltosa. Infatti, nel Senato che esce dalla riforma al *cleavage* politico si aggiungono quello territoriale e quello istituzionale¹⁶.

Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 461), in Germania (cfr. V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell’ordinamento tedesco. L’esperienza del Vermittlungsausschuss*, Napoli, Jovene, 2001, p. 54 s.) in Francia, negli Stati Uniti e presso il Parlamento europeo.

¹⁵ Così avviene, ad esempio, nella Costituzione francese, all’art. 45, che prevede la possibilità per il governo di convocare un comitato di conciliazione (*commission mixte paritaire*). Cfr. R. DICKMANN, *Francia*, in *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, a cura di R. DICKMANN e A. , Roma, Carocci, 2011, p. 68 s.

¹⁶ N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *Federalismi.it, Focus sulla riforma costituzionale*, 24 febbraio 2016.

In particolare, in base a quale criterio i senatori sarebbero chiamati a far parte di una commissione bicamerale? L'unico modo per rendere possibile una comparazione tra deputati e senatori sarebbe quello di privilegiare il *cleavage* politico rispetto agli altri. Infatti, da solo il *cleavage* territoriale non permetterebbe di rendere politicamente rappresentativa una commissione bicamerale: posto che il requisito di una commissione bicamerale è il numero paritario di deputati e senatori, è necessario un parametro per renderne "omogenea" la composizione. Pare impensabile una commissione bicamerale composta da deputati rappresentativi proporzionalmente dei gruppi e da senatori scelti in base al *cleavage* territoriale senza considerare il gruppo di appartenenza (ammesso e non concesso che i gruppi parlamentari continueranno ad esistere presso il Senato¹⁷). Allo stesso tempo, tener conto del *cleavage* territoriale o proporsi di rappresentare adeguatamente tutti i *cleavage* porterebbe a commissioni bicamerali di numero molto elevato e del tutto snaturate rispetto alla loro configurazione attuale.

Questo è un forte argomento contro l'istituzione di commissioni bicamerali nel nuovo bicameralismo: omogeneizzare i criteri per la composizione della componente di deputati e di senatori – che potrebbero essere non simmetrici – sarebbe, infatti, una delle maggiori difficoltà per giungere ad una corretta composizione dell'organo.

3.1. Le due commissioni bicamerali previste a livello costituzionale: la soppressione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il mantenimento del Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa

Come già ricordato, la Costituzione del 1948 prevede una sola Commissione bicamerale all'art. 126 Cost. Peraltro, si era intervenuti sulla composizione di questa commissione con l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che – dopo aver riscritto il Titolo V della Costituzione – aveva stabilito che i regolamenti delle Camere ("sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione") potessero prevedere l'integrazione della Commissione per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni, delle province autonome e degli enti locali. L'art. 11, comma 2 della l. cost. n. 3/2001, inoltre, attribuiva alla commissione un nuovo importante potere. Si prevedeva che "quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al comma 3 dell'art. 117 e all'art. 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la commissione

¹⁷ Cfr. R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, cit., p. 4 s.

parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti". Tali disposizioni, sia quella sull'integrazione della commissione che quella di cui al comma 2, sono rimaste inattuata¹⁸. Il fatto che un "parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate" potesse essere superato "dall'Assemblea" a maggioranza assoluta dei suoi componenti ricorda, pur con tutte le differenze del caso, il procedimento legislativo del nuovo art. 70, comma quarto, Cost., cioè il procedimento in base al quale – in virtù dell'art. 117, quarto comma – la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richiede la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o la tutela dell'interesse nazionale (c.d. clausola di supremazia). L'art. 70, quarto comma, Cost. prevede infatti che "l'esame del Senato per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione" e che "per i medesimi disegni di legge, la Camera può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti". Senza qui voler entrare nel merito sembra però che il non aver dato attuazione al procedimento di cui all'art. 11, comma 2 della l. cost. n. 3/2001, anche a livello dei regolamenti parlamentari, ha fatto perdere l'occasione di un banco di prova per il nuovo procedimento legislativo e "un contributo di esperienze – e probabilmente pure qualche soluzione – all'infinito dibattito sulla riforma del bicameralismo"¹⁹.

18 Vastissima la letteratura sull'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, che in questa sede non è possibile citare. Per una ricostruzione della dottrina sul punto si v. la nota n. 1 in S. MANGIAMELI, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, Roma, LUISS University press, 2007, p. 111.

19 L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 123. Cfr., sul punto, anche N. LUPO, *Sulla necessità costituzionale di integrare la commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, p. 357 s. *Contra* V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, p. 61 s. Come si nota in R. BIFULCO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. MANZELLA e F. BASSANINI, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 94, "a differenza delle incognite istituzionali e delle difficoltà politiche contenute in ogni progetto di riforma del bicameralismo, la sua attuazione costituisce, se così si può dire, un approccio *soft* alla spinosissima questione della modifica della seconda Camera, consentendo un'introduzione graduale degli interessi degli enti territoriali all'interno del procedimento legislativo nazionale. Infatti, ove tali interessi si pongano in contrasto con l'indirizzo politico di maggioranza, quest'ultima conserva comunque la possibilità di affermare la propria volontà [...] Tale apporto diventerebbe così un importante elemento di valutazione per meglio apprezzare la possibilità di uno sviluppo ulteriore

Coerentemente con la natura del “nuovo” Senato che rappresenta le istituzioni territoriali si abolisce la Commissione per le questioni regionali. Il nuovo art. 126 Cost., infatti, prevede che il decreto del Capo dello Stato col quale sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta (che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge) è adottato previo parere del Senato della Repubblica. I senatori, che ora rappresentano le istituzioni territoriali “al centro” dell’ordinamento, sono i soggetti più idonei ad esprimere questo parere. Quindi, la soppressione di tale Commissione sembra essere avvenuta più a causa della funzione che era chiamata a svolgere che non per la sua natura bicamerale.

Vi è, poi, un organismo bicamerale istituito con legge costituzionale: il Comitato parlamentare per i procedimenti d’accusa, che ha il compito di istruire il procedimento di posizione in stato di accusa per alto tradimento o attentato alla Costituzione nei confronti del Presidente della Repubblica. Posto che l’art. 90 Cost. non viene toccato dalla riforma costituzionale, e quindi il Capo dello Stato potrà essere messo in stato d’accusa sempre dal Parlamento in seduta comune, si deve ritenere che tale comitato rimarrà intatto. L’art. 3 della l. cost. n. 1 del 1989 – che sostituisce l’art. 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 – prevedeva infatti che “la deliberazione sulla messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica per i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione è adottata dal Parlamento in seduta comune su relazione di un comitato formato dai componenti della giunta del Senato della Repubblica e da quelli della giunta della Camera dei deputati competenti per le autorizzazioni a procedere in base ai rispettivi regolamenti”; nonché, al comma 2 dello stesso articolo, che “il comitato di cui al comma 1 è presieduto dal presidente della giunta del Senato della Repubblica o dal presidente della giunta della Camera dei deputati, che si alternano per ciascuna legislatura”. Quindi, in questo caso bisogna chiedersi – al limite – se nel nuovo Senato sarà ancora presente la giunta per le autorizzazioni a procedere (dalla l. cost. n. 3/1993 al Senato è la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari a svolgere questa funzione). Questa considerazione si deve collegare, peraltro, a come debba intendersi la “legislatura” nel nuovo Senato: se è concetto che possa ancora usarsi o se debba essere intesa più semplicemente come “sessione di lavoro”²⁰. Ad ogni modo, posto che una giunta delle elezioni sarà comunque necessaria nel nuovo Senato, è tuttavia l’altro profilo della giunta a interessare, quello sulle immunità parlamentari. L’art. 68 Cost., tuttavia, non cambia, facendo rimanere coperti verso un effettivo bicameralismo differenziato in senso territoriale”.

²⁰ Sul punto, cfr. R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, cit., p. 7.

da immunità anche i senatori-consiglieri regionali e i senatori-sindaci: e quindi si deve ritenere che sopravvivano anche le funzioni della giunta del Senato riguardante le immunità, non ponendo conseguentemente problemi sulla composizione del comitato parlamentare di cui alla l. cost. n. 1 del 1989. Dunque, riguardo tale Comitato il testo della riforma “ne suppone il mantenimento, laddove si limita a stabilire che la Presidenza spetti al Presidente della Giunta della Camera dei deputati competente per le autorizzazioni a procedere (art. 38, comma 14): si tratta di una scelta coerente visto che la riforma non tocca l’art. 90 Cost., in materia di responsabilità penale del Capo dello Stato”²¹.

La sopravvivenza del Comitato e la soppressione della Commissione per le questioni regionali sembrano confermare la tesi di fondo che si vuole sostenere, cioè che organismi bicamerali possono essere ancora utili quando la loro attività è concentrata nel tempo, mentre più problematici quando c’è bisogno di organi con caratteri di stabilità. La previsione di cui all’art. 12, comma 2, della l. cost. n. 1 del 1953 così come modificato dall’art. 38 della riforma costituzionale, assegnando la presidenza del Comitato sempre al Presidente della giunta della Camera dei deputati rafforza tale idea: infatti, il Comitato è essenzialmente l’organo istruttorio del Parlamento in seduta comune, e affidarne la presidenza a un deputato rafforza la stabilità dell’organo e dà più coerenza al sistema.

3.2. Le commissioni bicamerali previste a livello legislativo: ipotesi di trasformazione in commissioni speciali dell’una o dell’altra camera a partire dalle funzioni svolte

L’abolizione della commissione per le questioni regionali non implica però – almeno in ipotesi – che debbano essere necessariamente abolite tutte le altre commissioni bicamerali e che non si possano istituire altre commissioni bicamerali in materie di interesse “condiviso” tra Stato e Regioni (e comuni) o per funzioni condivise tra Camera e Senato.

Tuttavia, sembra che l’ipotesi di far sopravvivere (o di creare nuove) commissioni bicamerali sia da arginare il più possibile. Se, infatti, queste hanno avuto un significato nel bicameralismo paritario, dove l’esperienza delle Commissioni bicamerali ha “rappresentato uno degli elementi di promozione di momenti di cooperazione funzionale tra le due

²¹ G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale “Renzi-Boschi”*: note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («disposizioni finali») della stessa, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2016, p. 8.

Camere²², la stessa funzione non potrebbe essere raggiunta nel nuovo sistema bicamerale differenziato, nel quale le due Camere esprimono rappresentanze e istanze diverse.

Nella legge di revisione costituzionale, però, poco si dice sul destino delle commissioni bicamerali. Tre soli sono gli “indizi” dai quali partire. A parte i già citati articoli nei quali si sopprime la Commissione bicamerale per le questioni regionali e si fa sopravvivere il Comitato parlamentare per i giudizi d’accusa, un terzo indizio può ritrovarsi nell’art. 82 Cost. relativo alle commissioni d’inchiesta. Il nuovo art. 82, primo comma, Cost. stabilisce che “la Camera dei deputati può disporre inchieste su materie di pubblico interesse” e “il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali”. Questa disposizione può leggersi in due modi. Una prima interpretazione potrebbe essere quella di permettere, in materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali, anche commissioni bicamerali, posto che su tali materie potrebbe ben esserci un pubblico interesse di carattere anche “nazionale” e, dunque, della Camera dei deputati. Una seconda interpretazione – che qui si privilegia – è quella per cui Camera e Senato hanno ora autonome sfere di interessi sulle quali disporre da sole eventuali commissioni d’inchiesta e l’aver stabilito che Camera e Senato possano disporre inchieste singolarmente esclude implicitamente la possibilità di istituire commissioni d’inchiesta bicamerali.

Dunque, estendendo questa previsione implicita sulle commissioni d’inchiesta, la tesi che si vuole sostenere è che anche le altre commissioni bicamerali debbano essere superate. Invero, le funzioni che finora hanno svolto le commissioni bicamerali dovranno essere svolte da altri organi, sempre di natura parlamentare. In particolare, le attuali commissioni bicamerali potranno essere trasformate in commissioni speciali della Camera o del Senato, in base alla funzione prevalente. Quindi, partendo dalla funzione si possono trasformare le attuali commissioni bicamerali in commissioni speciali della Camera o del Senato. La tesi che si vuole sostenere, in altri termini, è questa: alcune commissioni bicamerali hanno funzioni delle quali il Senato sarà privo e dunque non legittimato a intervenire (e tali commissioni dovrebbero diventare commissioni speciali presso la Camera); altre, invece, potrebbero divenire commissioni speciali presso il Senato.

22 A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 122.

3.3. Le commissioni bicamerali “di controllo” e le diverse accezioni della funzione di controllo parlamentare

Ad un primo sguardo, ad esempio, le commissioni bicamerali con funzioni di controllo e indirizzo dovranno essere ripensate come commissioni monocamerali della Camera, posto che il Senato – non essendo più legato col rapporto fiduciario al governo – non sarà titolare di funzioni di indirizzo e controllo. Tuttavia, è necessario in questo caso distinguere tra le varie accezioni di “controllo” parlamentare²³. Il controllo parlamentare è funzione che si compone di diverse attività ed è necessario procedere ad una doppia ma parallela distinzione: in primo luogo tra un controllo finalizzato alla “sanzione” (nei confronti del governo) che dunque è idoneo a tirare in ballo la responsabilità politica dell’esecutivo, e un controllo “valutazione”; in secondo luogo la titolarità di tali tipi di controllo. Infatti, il controllo c.d. “sanzione” può essere esercitato sia dalla maggioranza (la sanzione, in questo caso, può arrivare a tirare in ballo il rapporto di fiducia), sia dall’opposizione (che attiva una sorta di responsabilità diffusa²⁴); nel controllo “valutazione” (che è stato anche chiamato, in questo senso, “funzione di verifica”²⁵), invece, sarebbe probabilmente auspicabile superare l’approccio “*partisan*”.

La riforma costituzionale attribuisce alle Camere un ruolo diverso anche nell’esercizio della funzione di controllo: il controllo “sanzione”, cioè sull’operato del Governo, è attribuito alla Camera dei deputati, mentre il controllo “valutazione”, in particolare sulle politiche pubbliche, è affidato al Senato. Questo tipo di controllo è affidato al Senato che potrebbe esercitarlo senza privilegiare, almeno in questo caso, il *cleavage* politico.

Il destino delle commissioni bicamerali di indirizzo-controllo deve dunque essere valutato in base alla funzione prevalente. Le commissioni bicamerali il cui operato è

²³ Sulla funzione di controllo parlamentare, cfr. G. AMATO, *L’ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968; G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1968; A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974; S. SICARDI, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, Utet, 1989, p. 94 s.; A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, p. 213 s.

²⁴ In questo caso, come rilevato da N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, in www.amministrazioneincammino.it, 15/05/2009, p. 4, “la funzione di controllo non richiede di essere svolta tutta, di arrivare cioè sino all’applicazione della sanzione, che costituirebbe l’esito ideale del “modello puro” del controllo”; infatti “il controllo politico è [...] un controllo diretto a rilevare responsabilità di tipo diffuso e spesso non vi è alcun bisogno di arrivare fino all’ultimo tassello, fino alla sanzione: a volte basta l’attivazione, basta il dibattito per esercitare almeno una quota della funzione di controllo”.

²⁵ Cfr. M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016, p. 2.

idoneo a far valere la responsabilità politica dell'esecutivo dovranno quindi essere trasformate in commissioni speciali della Camera dei deputati. Al più, vista la tipologia di controllo, si potrebbe pensare di affidarne la presidenza alle opposizioni, nell'ambito dello Statuto delle opposizioni ex art. 64, secondo comma, Cost.²⁶.

Si pone qui il problema di quale tra le "opposizioni" debba avere la presidenza di tali commissioni speciali. Se nelle "legislature del maggioritario" il problema non si poneva, dovendo intendersi come opposizione quella che poteva identificarsi col polo uscito sconfitto dalle elezioni, ora il sistema politico è cambiato, divenendo sostanzialmente tripolare a causa del "prepotente" ingresso in Parlamento del M5S alle elezioni politiche del 2013. Le opposizioni saranno dunque presumibilmente "multiple" e sarebbe ragionevole ritenere che la Presidenza sia da affidare alla maggiore di queste opposizioni. Ad ogni modo, questi nodi dovranno essere necessariamente sciolti dal regolamento della Camera.

Il COPASIR²⁷, ad esempio, dovrebbe diventare una commissione speciale istituita presso la sola Camera, ma preferibilmente con la presidenza affidata all'opposizione. Affidare la presidenza del COPASIR all'opposizione è, peraltro, scelta che aveva già compiuto il legislatore del 2007 (art. 30, comma 3, legge n. 124 del 2007): unico caso in cui è affidata la presidenza di un organo parlamentare di controllo a un esponente dell'opposizione da una disposizione normativa²⁸. L'attuale COPASIR, come è noto, è composto da 5 deputati e 5 senatori scelti per garantire la rappresentanza paritaria tra maggioranza e opposizioni. Quest'ultimo carattere – la rappresentanza paritaria di maggioranza e opposizioni – dovrebbe rimanere intatto. Il COPASIR verifica che l'attività del Sistema di informazione per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione e delle leggi e per tale funzione è necessario che sia tirato in ballo il *cleavage* politico: per tale ragione potrebbe essere trasformato in una commissione speciale della sola Camera.

26 Sullo Statuto delle opposizioni nella riforma costituzionale si v. A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 26/06/2016.

27 Sul COPASIR cfr. C. MOSCA, S. GAMBACURTA, G. SCANDONE, M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, Giuffrè, 2008; M. FRANCHINI, *Alcune considerazioni sulle nuove competenze del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014; da ultimo M. MALVICINI, *Sicurezza della Repubblica e forma di governo parlamentare. Il Rapporto tra presidente del Consiglio dei ministri e Copasir alla luce dei più recenti interventi legislativi (legge 11 dicembre 2015, n. 198)*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 11 maggio 2016.

28 L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 184.

Per la funzione di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche, invece, potrebbe essere istituita una commissione permanente al Senato (sul modello francese²⁹); oppure potrebbero occuparsene le commissioni permanenti competenti (qualora ne rimanessero in vita un numero sufficiente), ognuna nella propria materia. Ad avviso di chi scrive la soluzione preferibile pare essere quella di una commissione istituita appositamente, anche per fornirle una stabilità maggiore – per quanto possibile nel nuovo Senato – e apparati di supporto specializzati.

Ovviamente, questa scelta è da mettere in relazione con l'articolazione interna del nuovo Senato: a tal proposito può essere dunque utile ragionare brevemente anche in questa sede sull'articolazione interna del nuovo Senato. Vi è infatti un legame tra la possibile composizione delle commissioni permanenti e quella delle commissioni bicamerali. Cambiando così profondamente il Senato, infatti, non è chiaro quale sarà il destino delle commissioni permanenti: in particolare, vi è incertezza sul numero e sulla composizione. A livello costituzionale si prevede per la sola Camera che le commissioni permanenti siano composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari (art. 72, quarto comma). Per quanto riguarda il numero è tuttavia opinione abbastanza condivisa, in dottrina, che ci sarà un ridimensionamento delle commissioni permanenti al Senato³⁰. Se, infatti, le commissioni rimanessero 14 come ora, e ogni senatore partecipasse a una sola commissione, queste sarebbero composte da 7 senatori l'una: troppo pochi per farle essere rappresentative di uno qualunque dei tre possibili *cleavage* (politico, territoriale e istituzionale³¹). Si è immaginato un accorpamento delle commissioni per materia, per funzione o per procedimento; l'accorpamento per funzione, in particolare, “potrebbe in ipotesi prevedere una commissione legislativa, una di controllo [...] una per i rapporti con l'Unione europea”³². La soluzione di un'unica commissione legislativa sembra essere la preferibile per una serie di ragioni: la nuova struttura del

29 Dopo la costituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche, infatti, presso l'Assemblea nazionale è stato istituito nel 2009 il “*Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*”. Cfr. P. AVRIL, *Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, in *Jus Politicum*, n. 6, 2011.

30 R. DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, in *Federalismi.it, Focus sulla riforma costituzionale*, 24 febbraio 2016, p. 10; G. BRUNELLI, *Alcuni nodi (che andranno sciolti) presenti nel procedimento legislativo bicamerale e nel “voto a data certa”*, in *Astrid-online*, maggio 2016, p. 4.

31 N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, cit.

32 G. BRUNELLI, *Alcuni nodi (che andranno sciolti) presenti nel procedimento legislativo bicamerale e nel “voto a data certa”*, cit., p. 4.

Senato, il numero dei senatori, il tempo (prevedibilmente esiguo) che trascorreranno a Roma rispetto agli attuali. Un'unica commissione legislativa potrebbe essere composta da 21 senatori, uno per regione, e potrebbero essere immaginati diversi meccanismi di voto ponderato e per la rimessione in Aula³³.

In alternativa, posto che prevedibilmente un ruolo preponderante nei lavori del Senato sarà assunto dall'Assemblea, si potrebbe finanche ragionare su un ritorno al sistema delle tre letture, limitatamente al procedimento legislativo e con i dovuti aggiornamenti (ad esempio riguardo il regime di pubblicità in seconda lettura): questo sistema, infatti, permetterebbe di far partecipare ad un comitato a composizione variabile (per le cui sedute sarebbe richiesto un numero legale minimo di senatori) durante la seconda lettura nell'esame dei disegni di legge solo quei senatori che hanno un concreto interesse per la materia e dunque facendo coesistere i vari *cleavage* presenti in Senato: di volta in volta, in base all'argomento trattato, potrebbe prevalere ora l'uno, ora l'altro. Quindi, qualora il disegno di legge trattasse un argomento politicamente divisivo prevarrebbe, anche nel comitato in seconda lettura, la frattura politica; qualora invece fosse un disegno di legge riguardante i rapporti tra Stato e Regioni potrebbe finire per prevalere il *cleavage* territoriale. In questo caso, la prima lettura coinciderebbe con l'attivazione del Senato (art. 70, terzo comma Cost.), la seconda si identificherebbe col comitato a composizione variabile e la terza con l'eventuale e definitiva approvazione delle richieste di modifica da parte dell'Assemblea. In questo caso, si potrebbe immaginare un sistema misto: il modello delle tre letture per l'attività legislativa e l'istituzione di commissioni, invece, più stabili per le altre funzioni tra cui quella di controllo.

3.4. La (possibile) trasformazione di alcune commissioni bicamerali in commissioni del solo Senato

Vi sono, tuttavia, alcune delle attuali commissioni bicamerali che potrebbero essere trasformate in commissioni speciali del Senato e composte da soli senatori. Può essere questo il caso, ad esempio, dell'attuale Commissione bicamerale sul federalismo fiscale³⁴.

³³ N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, cit. p. 15.

³⁴ Cfr. L. GIANNITI e N. LUPO, *La Commissione bicamerale per il federalismo fiscale: alla ricerca di un ruolo per le Camere nei complessi procedimenti delineati dalla legge n. 42/2009*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2009, p. 787 s.

Tale commissione, istituita con l'art. 3 della l. n. 42 del 2009, esprime i pareri sugli schemi dei decreti legislativi, verifica lo stato di attuazione di quanto previsto dalla l. n. 42/2009 e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere fino alla conclusione della fase transitoria, formula osservazioni e fornisce al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi, sulla base dell'attività conoscitiva svolta. In base a queste funzioni sembra che la commissione possa diventare del solo Senato. Soprattutto per quanto riguarda l'attuazione del federalismo fiscale sembra essenziale un parere del Senato sui decreti legislativi attuativi. Se la legge di delega lo prevederà, su tali decreti dovrà pronunciarsi anche la Camera. Far diventare tale commissione interna al Senato, poi, renderà superfluo un altro organismo, cioè il Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, previsto dalla stessa legge n. 42 del 2009, all'art. 3, comma 4, al fine di assicurare il raccordo della Commissione con le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni. Le funzioni che avrebbe dovuto svolgere tale comitato³⁵ - la disposizione, infatti, è rimasta sostanzialmente inattuata - potranno di fatto essere ben assorbite dal nuovo Senato, rappresentativo delle istituzioni territoriali, che potrà così dare quel parere che avrebbe dovuto essere dato dal comitato³⁶.

In questo quadro, anche la commissione di vigilanza sulla RAI³⁷ - con tutte le cautele del caso - potrebbe essere creata presso il solo Senato. Infatti, sebbene sia commissione bicamerale di vigilanza e indirizzo, la funzione che svolge potrebbe includersi nella più ampia funzione parlamentare di "garanzia costituzionale"³⁸. Se da un lato la Commissione ha permesso di limitare il potere dell'azionista di maggioranza della RAI (il Ministero dell'economia), dall'altro lato non sono mai finite le polemiche sul reale pluralismo presente in RAI. Precedentemente si è affermato che le commissioni bicamerali con funzioni di indirizzo dovrebbero diventare commissioni della sola Camera. Non bisogna tuttavia ingannarsi poiché qui l'indirizzo non è nei confronti del governo, ma della RAI:

35 Che avrebbe dovuto essere composto da dodici membri (sei in rappresentanza delle regioni, due delle province e quattro dei comuni)

36 Sul punto si v. l'audizione del Prof. Nicola Lupo del 7 luglio 2016 presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle conferenze".

37 Cfr. G. MALINCONICO, *La vigilanza parlamentare sulla società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, a cura di R. DICKMANN e S. STAIANO, Milano, Giuffrè, 2008, p. 447 s.; S. GRASSI, *La Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza sulla Rai: prospettive di riforma*, in *Informazione e telecomunicazione*, a cura di R. ZACCARIA, Padova, CEDAM, 1999, p. 155 s.

38 A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 448.

anzi, affidare tali poteri al Senato potrebbe essere potenzialmente un mezzo per togliere dal *continuum* maggioranza-governo la gestione della TV pubblica, che spesso è stata criticata nel tempo per le degenerazioni partitocratiche. Presso il nuovo Senato il *cleavage* politico, pur se presente, non sarà l'unico e questo potrebbe rendere conseguentemente – e almeno in parte – più indipendente dalla politica il servizio pubblico televisivo. Si pensi, a tal proposito, a come avrebbe potuto (potenzialmente e almeno in parte) essere diversa la gestione della RAI – qualora la riforma costituzionale fosse già stata approvata e entrata in vigore all'inizio degli anni Novanta e qualora la commissione fosse stata costituita presso il solo Senato – durante i governi di Silvio Berlusconi, già proprietario di gran parte del settore televisivo privato e che ha avuto di fatto, da Presidente del Consiglio nel Parlamento maggioritario, anche il controllo della RAI. In altri termini, togliere alla Camera politica la competenza sulla RAI potrebbe rendere questa almeno in parte più indipendente dai partiti politici: sebbene, ovviamente, il rischio che anche presso il Senato, per tale materia, prevalga la logica partitica è da mettere ampiamente in preventivo. Inoltre, deve evidenziarsi il rischio di un controllo della RAI da parte delle istituzioni territoriali. Qualche problema emerge anche dalla base sulla quale si fonderebbe la legittimazione del Senato: sarebbe su base territoriale, e ben si potrebbero avanzare polemiche sulla mancanza di una legittimazione del Senato a svolgere questa funzione.

4. La composizione delle delegazioni parlamentari presso le Assemblee internazionali

Problemi simili a quelli appena esaminati, relativi alle commissioni bicamerali, si pongono anche per la composizione delle delegazioni nazionali presso le Assemblee internazionali. Queste ultime, infatti, sono composte da delegazioni dei Parlamenti nazionali, che devono essere il più possibile rappresentative dei gruppi parlamentari.

Il riferimento normativo che fornisce la principale base giuridica delle delegazioni parlamentari è l'art. 26 r.S., quello sugli "organi collegiali bicamerali", con ciò "disvelando il vero nodo cruciale della disciplina generale riguardante le delegazioni parlamentari internazionali: ovvero, l'affermazione, a loro favore, di uno "*status*" paragonabile, per analogia, a quello delle Commissioni bicamerali"³⁹. Tale disposizione assume quindi valore paradigmatico anche per le delegazioni: l'enunciazione dell'art. 26 "finisce per l'ingenerare

³⁹ G. BAIOCCHI, *Manuale delle delegazioni parlamentari internazionali*, a cura del Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica, Roma, 2005, p. 16.

uno stereotipo, contenendo *'in nuce'* i connotati *'cromosomici'* di fondo degli organi collegiali *'commissioni bicamerali'* che, per osmosi, si trasmettono agli organi collegiali *'delegazioni'*⁴⁰. I caratteri principali sono, anche qui dunque, la composizione bicamerale e paritaria e la rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari.

Tuttavia, l'accostamento tra commissioni bicamerali e delegazioni parlamentari non sempre ha convinto la dottrina, che ha sollevato dei dubbi in particolare riguardo la natura giuridica delle delegazioni nazionali. Infatti, proprio sulla natura delle delegazioni nazionali, la dottrina italiana è divisa: da una parte si sottolinea il carattere "duale" delle delegazioni, poiché pur essendo articolazioni interne del Parlamento svolgono una parte importante della loro funzione all'esterno⁴¹; dall'altra parte, invece, vi è chi non considera le delegazioni nazionali come organi delle Camere⁴². Chi sposa quest'ultima interpretazione, in particolare, non trova accettabile la comparazione tra delegazioni nazionali e commissioni bicamerali posto che "l'asserito rilievo funzionale delle delegazioni verso le Camere del Parlamento nazionale non si origina da competenze parlamentari nazionali, bensì da competenze derivate da atti internazionali"⁴³.

Quel che qui interessa, tuttavia, è indagare la composizione delle delegazioni nazionali dopo la riforma costituzionale.

Nel Parlamento italiano sono presenti 5 delegazioni bicamerali presso: l'Assemblea del Consiglio d'Europa (18 componenti titolari e 18 componenti supplenti); l'Assemblea della NATO (18 componenti); l'Assemblea dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE - 13 componenti); l'Assemblea dell'Iniziativa Centro-

40 G. BAIocchi, *Manuale delle delegazioni parlamentari internazionali*, cit., p. 17.

41 G. BAIocchi, *Manuale delle delegazioni parlamentari internazionali*, cit.; C. DECARO, *La struttura delle Camere*, in *Diritto parlamentare*, a cura di T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, Milano, Giuffrè, 2011, p. 152, secondo cui le delegazioni parlamentari "costituiscono una delle più tradizionali e consolidate articolazioni dell'attività del Parlamento italiano sul piano della *'diplomazia parlamentare'*, con funzione di rappresentanza e raccordo tra l'attività soprattutto legislativa, di informazione, di monitoraggio svolta in queste sedi e quella sviluppata in sede nazionale". Cfr., inoltre, C. FASONE, *La cooperazione interparlamentare nel continente europeo*, in *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, a cura di C. DECARO e N. LUPO, LUISS University Press, Roma, 2009, p. 136.

42 C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, cit., p. 79, secondo il quale le delegazioni parlamentari non sono organi delle Camere poiché manca un collegamento operativo tra delegazioni e Parlamento e poiché la loro attività non è giuridicamente e politicamente imputabile al Parlamento; R. DICKMANN, *Le delegazioni parlamentari. In particolare, la parlamentarizzazione dei dibattiti presso l'ONU come via di comunicazione del costituzionalismo*, in *Il "dialogo" tra Parlamenti*, cit., p. 269. Quest'ultimo motiva la tesi sulla base del fatto che le delegazioni non possono costituire sedi autonome del dibattito politico nazionale e dunque non si possono considerare alla stregua di organi o articolazioni interne delle Camere, sebbene le prassi non sembrino avallare questa lettura.

43 R. DICKMANN, *Le delegazioni parlamentari*, cit., p. 270.

europea (INCE - 7 componenti); l'Assemblea Parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo (AP-UpM - 3 componenti).

La composizione delle delegazioni nazionali presso ogni Assemblea internazionale è disciplinata da fonti sia internazionali (gli Statuti o i regolamenti interni di ogni Assemblea) sia interne: tanto che si è parlato di tali Assemblee come del punto "al crocevia fra diritto parlamentare e diritto internazionale"⁴⁴.

Per quanto riguarda il diritto interno si deve segnalare che una normativa sulle delegazioni nazionali praticamente inesistente "ha generato l'affermarsi del metodo dell'analogia per l'individuazione delle disposizioni applicabili"⁴⁵. Le uniche disposizioni riferite alle delegazioni parlamentari sono quelle di cui agli artt. 143 r.S. e 125 r.C., dove però si parla solo dell'esame da parte delle commissioni competenti per materia degli atti trasmessi al Parlamento italiano.

Per indagare quale debba essere la composizione delle delegazioni nazionali dopo la riforma costituzionale è necessario analizzare cosa prevedono le fonti internazionali sulla composizione delle delegazioni nazionali. Infatti, la composizione delle varie delegazioni nazionali per ogni Assemblea internazionale può essere diversa: ad esempio, alcune Assemblee internazionali possono richiedere espressamente che per i parlamenti bicamerali la delegazione sia rappresentativa del parlamento nella sua interezza e non a livello delle singole camere (è, questo, il caso dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa), altre, invece, prevedono solo il numero complessivo dei componenti delle delegazioni.

Per quanto riguarda la prima categoria si prenda in considerazione l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Recentemente, la risoluzione dell'Assemblea parlamentare n. 1798 dell'11/03/2011⁴⁶ dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, al paragrafo 6.8, ha stabilito che, in caso di Parlamenti bicamerali, l'equità della rappresentanza ("*fair representation*") va valutata considerando la delegazione nella sua interezza e non a livello di membri di ciascuna Camera⁴⁷. A livello interno, l'articolo 3 della

44 C. FASONE, *La cooperazione interparlamentare nel continente europeo*, cit., p. 133.

45 G. BAIOCCHI, *Manuale delle delegazioni parlamentari internazionali*, cit., p. 13.

46 Resolution "*Fair representation of the political parties or groups of national parliaments in their delegations to the Parliamentary Assembly*".

47 Par. 6.8.: "*In the case of bicameral parliaments, fair representation is assessed at the level of the delegation as a whole (not the members of each chamber)*".

legge 23 luglio 1949 n. 433⁴⁸, prevede che la delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sia composta da 9 deputati e 9 senatori, eletti dalle due camere, fra i propri componenti, a maggioranza assoluta. Il problema che si pone, dunque, è quello della proporzionalità dei gruppi tra Camera e Senato, stanti i diversi criteri di composizione e di rappresentanza delle due Camere, che renderanno – probabilmente – difficilmente comparabili i gruppi del Senato rispetto a quelli della Camera. Tuttavia, una comparazione andrà fatta: è, questa, una delle sedi in cui andrà senza dubbio privilegiato il *cleavage* politico del nuovo Senato a scapito degli altri, così da permettere – almeno in questo caso – una composizione ancora paritaria per quanto riguarda il numero di deputati e quello di senatori, scelti sulla base dell'appartenenza politica. Scegliere i deputati in base alla proporzione dei gruppi e i senatori in base al *cleavage* territoriale renderebbe disomogenei i criteri di scelta, e difficilmente giustificabili i risultati nella composizione della delegazione. Se, dunque, i senatori dovranno essere scelti, qui necessariamente, in base al gruppo di appartenenza, si apre un'altra possibilità: cioè che si possa anche prevedere una composizione della delegazione non più partitica tra deputati e senatori, eventualmente con una riforma dell'art. 3 della legge n. 433 del 1949.

Nelle altre Assemblee parlamentari si avrà maggiore libertà di manovra nel modulare i membri di Camera e Senato all'interno delle delegazioni. Oggi, nel regime di bicameralismo perfetto, anche in queste organizzazioni l'Italia ha avuto una delegazione formata da un numero paritario di deputati e senatori.

Nell'Assemblea parlamentare della NATO, ad esempio, la delegazione italiana è composta di 18 parlamentari, 9 deputati e 9 senatori, nominati dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, su designazione dei Presidenti dei gruppi parlamentari. Per fare una breve comparazione: la Germania ha 18 membri, 12 del *Bundestag* e 6 del *Bundesrat*; la Francia ha 18 membri, di cui 11 dell'Assemblea nazionale e 7 del Senato. Laddove, infatti, si prevede solo il numero complessivo dei componenti delle delegazioni, si potrà decidere di modulare diversamente il numero di deputati e senatori; in particolare, attribuendo un maggior numero di delegati alla Camera dei deputati, cercando di far essere la delegazione nel suo complesso rappresentativa proporzionalmente dei gruppi parlamentari.

48 Ratifica ed esecuzione dello Statuto del Consiglio d'Europa e dell'Accordo relativo alla creazione della Commissione preparatoria del Consiglio d'Europa, firmati a Londra il 5 maggio 1949.

Bisogna segnalare una proposta di legge⁴⁹ presentata nel giugno 2016, di notevole interesse, che ha lo scopo di razionalizzare l'attività delle delegazioni parlamentari e di attribuirgli nuove funzioni. In particolare, la proposta tenta di valorizzare le delegazioni parlamentari trasformandole in "delegazioni permanenti" e staccandole così in un certo senso dalla disordinata e variegata realtà della c.d. "diplomazia parlamentare"⁵⁰. La fonte utilizzata è quella della legge ordinaria, senza altri interventi normativi, anche in attesa che si capisca quale bicameralismo uscirà dal referendum costituzionale.

5. Organismi bicamerali tra entrata in vigore della riforma e primo "nuovo" Senato: un adeguamento necessario

Sia per le commissioni bicamerali sia per le delegazioni nazionali sarà necessario intervenire sulle fonti che disciplinano la loro esistenza e il modo di formazione, per decidere rispettivamente il destino delle commissioni bicamerali e per rimodulare la composizione delle delegazioni nazionali presso le Assemblee internazionali.

Dunque, per quanto riguarda le commissioni bicamerali essenzialmente sulle leggi che le istituiscono. Per la maggior parte delle delegazioni nazionali, stante l'assenza di leggi, si potrà intervenire *ex novo*. Per quelle che invece sono previste da leggi anche in questo caso, come in quello delle commissioni bicamerali, si dovrà intervenire sulle leggi istitutive: nel caso dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, ad esempio, sulla l. 433 del 1949.

Tuttavia, si pone un rilevante problema in via transitoria se, cioè, tali leggi non venissero modificate prima dell'insediamento del nuovo Senato. Qualora, infatti, si intervenisse sulle leggi prima della fine della XVII legislatura, nessun problema si porrebbe, essendo ancora in vita il bicameralismo paritario.

Invece, se non si intervenisse sulle leggi che istituiscono le commissioni bicamerali nella XVII legislatura, potrebbero immaginarsi due soluzioni: infatti, sia le commissioni bicamerali che le delegazioni nazionali potrebbero formarsi in base alle leggi o alle prassi

49 AC 3929.

50 Sul punto cfr. L. VIOLANTE, *Il ruolo della "diplomazia" parlamentare*, in *Politica internazionale*, n. 28, 1998; R. DICKMANN, *Parlamento e Governo nella diplomazia parlamentare*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, cit., p. 611 s.; G. BAIOCCHI, *Profili e missione della diplomazia parlamentare*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, n. 288, 2005, p. 675 s.; C. FASONE, *La cooperazione interparlamentare nel continente europeo*, cit., spec. p. 147 s.; C. DECARO, *Esiste la diplomazia parlamentare?*, in *Il "dialogo" tra Parlamenti*, cit., p. 317 s.

vigenti; oppure si potrebbero formare in deroga alle norme vigenti. Entrambe le soluzioni, tuttavia, appaiono estremamente insoddisfacenti e pongono una serie di problemi.

Per quanto riguarda le delegazioni parlamentari, in particolare, bisogna considerare il carattere della continuità delle delegazioni, che dunque continuerebbero ad operare, nella composizione precedente, anche dopo le elezioni. Si potrebbe così creare una situazione di delegazioni parlamentari della XVII legislatura che restano in carica per anni, senza un intervento normativo.

Un'altra soluzione potrebbe essere quella di intervenire – prima dell'insediamento del primo nuovo Senato – con una legge quadro, specificamente dedicata al destino delle commissioni bicamerali e alla composizione delle delegazioni parlamentari presso le assemblee internazionali nel nuovo sistema di bicameralismo asimmetrico, oppure si potrebbe fare con l'approvazione di una leggina per sistemare la situazione degli organi bicamerali, perlomeno in via transitoria.

Si potrebbe immaginare di disciplinare con la stessa legge sia le commissioni bicamerali sia le delegazioni nazionali, oppure dividere le questioni.

Se, invece, non si intervenisse prima della fine della legislatura in corso, sarebbe necessario porsi una domanda: e cioè con quale strumento questo risultato possa essere raggiunto, se con legge bicamerale o con legge a prevalenza Camera e in virtù di quale base giuridica. Ad opinione di chi scrive lo strumento col quale questo deve essere fatto è con legge a prevalenza Camera. Infatti, le materie oggetto di disciplina legislativa bicamerale sono minuziosamente elencate nell'art. 70, primo comma Cost., e non si vede come la trasformazione delle commissioni bicamerali in commissioni speciali possa rientrare in alcuna delle materie *ivi* elencate. D'altro canto, non sembra scorretto neppure che una legge a prevalenza Camera trasformi una commissione attualmente bicamerale in commissione del solo Senato, attribuendo in questo modo al Senato un potere aggiuntivo e dunque non ledendo le sue attribuzioni costituzionali. Al limite, sarà necessaria una deliberazione del Senato a livello regolamentare per completare il quadro.

Si potrebbe pensare che il Senato potrebbe istituire una commissione speciale con un atto non legislativo. Questo potrebbe però creare delle incoerenze nel sistema. Infatti, ci sarebbe il rischio che anche la Camera, con proprio atto non legislativo, istituisca una commissione speciale nella stessa materia di quella già istituita presso il Senato. Qualora invece la scelta di istituire una commissione speciale composta da soli senatori venga fatta con legge a prevalenza Camera, anche la Camera dei deputati è come se "accettasse" di privarsi della competenza in quella materia.

Qualora, invece, si decidesse di creare una commissione bicamerale nuova, cioè non attualmente prevista in leggi ordinarie, in quel caso potrebbe essere sufficienti due diverse deliberazioni delle Camere, anche con atti non legislativi (come risoluzioni o mozioni). Questa via, tuttavia, sembra essere praticabile solo, appunto, se si tratta di creare commissioni bicamerali al momento non esistenti e non previste da leggi in vigore.

Il problema non si pone invece per quelle commissioni di inchiesta – come, ad esempio, la Commissione di inchiesta sul fenomeno delle mafie – che vengono istituite di legislatura in legislatura (la c.d. “ commissione antimafia”, ad esempio, è stata istituita con la legge 19 luglio 2013, n. 87 e per la sola durata della XVII legislatura).

In dottrina si è sostenuto che “le leggi vigenti che prevedono organi bicamerali diventerebbero incostituzionali appena acquisisse vigore la riforma costituzionale come effetto diretto del nuovo assetto bicamerale differenziato del Parlamento”⁵¹.

Invero non si vede perché tali organi bicamerali debbano essere considerati incostituzionali qualora la riforma venisse approvata. Si può senz’altro, ed è questa l’opinione di chi scrive, ritenere che debbano essere limitati, ma non per via di una loro presunta incostituzionalità, bensì per ragioni di sistema. La loro perdurante legittimità costituzionale, invece, si può desumere sia dalla sopravvivenza del Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa sia dal fatto che la soppressione della Commissione bicamerale per le questioni regionali – da sola – non sembra essere sufficiente a rendere incostituzionali tutte le altre eventuali commissioni bicamerali, anche quelle non esistenti al momento dell’eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale.

Inoltre non si vede come tali leggi potrebbero finire davanti la Corte costituzionale. Il problema si porrebbe dunque non tanto all’entrata in vigore della riforma, quanto al momento della “nascita” del primo nuovo Senato. Una legge-quadro o una leggina che adeguassero le commissioni bicamerali e le trasformassero in commissioni speciali dell’una o dell’altra Camera, dunque, ben potrebbe assolvere tale funzione e vi sarebbe probabilmente il tempo necessario – tra l’entrata in vigore della riforma e il primo nuovo Senato – per procedere a questo opportuno adeguamento.

È necessario, tuttavia, considerare un’altra possibilità. Potrebbe accadere, infatti, che alcune disposizioni del regolamento siano ritenute incompatibili con la riforma e come tali abrogate. Infatti, l’art. 39, ottavo comma, della riforma costituzionale stabilisce che “le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, fino alla data

51 R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, cit., p. 15.

di entrata in vigore delle loro modificazioni, adottate secondo i rispettivi ordinamenti dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, conseguenti alla medesima legge costituzionale⁵². Dalla disposizione sembra potersi dedurre che i regolamenti potranno continuare ad applicarsi, ma soltanto laddove non siano incompatibili con le nuove norme costituzionali⁵³. Se, in questo scenario, l'art. 26 del regolamento del Senato dovesse essere ritenuto incompatibile con le norme costituzionali, questo creerebbe notevoli difficoltà nell'istituzione di commissioni bicamerali.

6. Conclusioni

Nel bicameralismo paritario che abbiamo conosciuto dal 1948 ad oggi le commissioni bicamerali hanno dunque svolto un ruolo di coordinamento tra due Camere dotate degli stessi poteri, realizzando in alcune aree – attraverso questa manifestazione di coordinamento – una sorta di “monocameralismo per commissioni”.

Nel bicameralismo asimmetrico delineato dalla riforma costituzionale, a parere di chi scrive, le commissioni bicamerali andrebbero limitate il più possibile, per diverse ragioni: in primo luogo il carattere di organo permanente del Senato, che renderebbe le commissioni bicamerali soggette a frequenti cambiamenti dei soggetti che vi partecipano, creando problemi alla stabilità dell'organo; in secondo luogo la difficile formazione di tali commissioni, a causa dei diversi *cleavage* presenti presso il nuovo Senato; infine, le funzioni delle Camere cessano di essere le stesse poiché ogni Camera ha, nel bicameralismo delineato dalla riforma, una sua sfera funzionale. Ecco così che una commissione di valutazione delle politiche pubbliche potrà dunque essere costituita da soli senatori. Allo stesso modo la commissione per il federalismo fiscale potrà essere costituita da soli senatori, che sono sia esponenti politici di regioni ed enti locali ma anche parlamentari della Repubblica, sebbene privi della capacità di rappresentare la Nazione. Nella logica che si segue, quindi, avrebbero senso commissioni di valutazione e di

52 Sul punto R. IBRIDO, *Una clausola “salva” o “taglia-regolamento parlamentare”? Le disposizioni transitorie della riforma costituzionale e il nodo della ultrattività del regolamento del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2016.

53 Questa interpretazione è di N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, cit., p. 16-17. *Contra*, interpretando cioè la disposizione come volta a consentire che gli attuali regolamenti di Camera e Senato continuino ad applicarsi, cfr. G. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2015, p. 7.

raccordo composte anche da soli senatori, qualora quelle funzioni rispecchiano il ruolo che nell'ordinamento è attribuito al Senato.

Laddove, però, una commissione bicamerale svolge un ruolo propriamente di indirizzo (al governo), allora non potrà che trasformarsi in commissione speciale della sola Camera, poiché questa e solo questa è legata al governo col rapporto fiduciario. Le commissioni bicamerali esistenti potranno dunque essere trasformate in commissioni speciali dell'una o dell'altra Camera, a seconda della loro funzione prevalente.

** Dottorando di ricerca, Università di Roma "La Sapienza"