

## **Audizione del 30 luglio 2015 della Commissione I affari costituzionali del Senato della Repubblica nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione**

### **Annotazioni di Gaetano Azzariti (\*)**

1. Mi limiterò a svolgere alcune osservazioni in riferimento all'attuale fase del procedimento di revisione costituzionale, tralasciando valutazioni più di fondo sull'impianto complessivo della riforma, sul quale - in questo momento e in questa sede - non sembra si voglia tornare. Svilupperò, dunque, le mie considerazioni all'interno della logica definita dal disegno di legge costituzionale per come si è andato sin qui conformando, senza spingermi a prospettare modelli alternativi in ipotesi più coerenti e radicali, ma ormai, almeno in questa legislatura, usciti dall'orizzonte del possibile.

Prenderei spunto da un'indicazione assai preziosa contenuta nella relazione della Presidente Finocchiaro. La riforma del modello parlamentare bicamerale - si legge nella relazione - deve operare guardando unitariamente alla *natura*, alle *funzioni* e alla *composizione* del Senato. Tre aspetti che possono essere distinti solo da un punto di vista argomentativo, essendo, invece, tra loro strettamente connessi dal punto di vista sostanziale.

Se bene intendo l'indicazione della Presidente l'obiettivo sarebbe, dunque, quello di pervenire ad un Senato che operi entro un sistema di bicameralismo differenziato, escluso dal circuito fiduciario, ma che abbia una sua collocazione costituzionale certa, svolga funzioni coerenti con la sua natura e sia composto di conseguenza. Più in generale, si potrebbe poi aggiungere, che è l'intera forma di governo - i rapporti Parlamento-Governo, in specie - che dovrebbe essere ridefinita dalla riforma entro parametri di ragionevole contemperamento tra esigenze diverse: di governabilità e rappresentanza, potremmo sintetizzare.

È questo un intento di ricerca di un equilibrio complessivo assai apprezzabile e proprio con questo spirito che vorrei svolgere alcuni rilevi.

Anzitutto sulla natura del Senato, che a me pare ancora incerta. Infatti, se da un lato abbiamo la netta definizione contenuta nel novellato articolo 55 ("Il Senato della Repubblica

---

(\*) Professore ordinario di diritto costituzionale, Università di Roma "La Sapienza"

rappresenta le istituzioni territoriali”), alla quale si affianca l’indicazione dei senatori “rappresentativi delle istituzioni territoriali” (novellato articolo 57, con l’esclusione dei cinque senatori di nomina presidenziale che farebbero stato a sé), d’altro lato deve rilevarsi come, osservando le funzioni in concreto esercitate dal Senato, questa rappresentanza sia di fatto incerta, ed anzi nell’ultimo passaggio del disegno di legge costituzionale alla Camera essa sia stata ulteriormente contenuta. Sin dall’origine, in realtà, il disegno di revisione non si è indirizzato verso un modello federalista in cui la rappresentanza dei territori sia effettivamente ascrivibile ad una delle due Camere, bensì ci si è orientati verso una riduzione degli spazi di autonomia per come furono definiti nel 2001 con la riforma del Titolo V (l’eliminazione della potestà legislativa concorrente e la reintroduzione della clausola dell’interesse generale, ne sono plastica esemplificazione). Ora, con l’ultimo passaggio alla Camera dei Deputati, questa tendenza può dirsi essersi estesa. Le modifiche apportate all’articolo 55 sono indirizzate in senso ulteriormente restrittivo delle competenze senatoriali, limitando le prerogative del Senato al “concorso nell’esercizio” delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, dunque escludendo che il Senato possa essere considerato titolare esclusivo di una rappresentanza dei territori, potendo al più solo “concorrere” alla funzione di raccordo assieme ad altri organi dello Stato centrale. Se poi si guarda alla funzione legislativa attribuita al Senato dal novellato articolo 70 ci si avvede che nell’ultimo esame effettuato dalla Camera alcune materie d’interesse “territoriale” sono state sottratte al procedimento c.d. “non paritario rafforzato”, limitando il possibile intervento del Senato alle sole forme eventuali e non paritarie di cui al terzo comma del novellato articolo 70<sup>1</sup>.

Oltre ad una riduzione della natura e delle funzioni di rappresentanza delle istituzioni territoriali del Senato, l’esame della Camera dei Deputati ha anche modificato, attenuandole, le funzioni non legislative di verifica, controllo e valutazione, sia nei confronti dell’Unione europea sia nei confronti delle politiche pubbliche e di attuazione della legislazione statale (vedi il novellato articolo 55, V comma, ultima parte).

Se, dunque, sembra progressivamente sbiadire la natura di Camera di rappresentanza degli enti territoriali e vengono a ridursi le funzioni di raccordo tra questi e lo Stato centrale; se contemporaneamente non emerge un chiaro ruolo del Senato collegato alle funzioni non legislative di controllo, verifica e valutazione dell’attività in ambito sia europeo sia nazionale,

---

<sup>1</sup> Si tratta, in particolare, delle materie di cui all’art. 117 lett. u) in tema di governo del territorio e protezione civile; all’art. 118, IV co. in tema di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, nonché tutela dei beni culturali e paesaggistici; all’art. 119 in tema di autonomia finanziaria degli enti locali.

ciò che, invece, sembra rafforzarsi - sebbene relativamente - è la natura di co-legislatore nazionale, venendosi ad arricchire le funzioni propriamente legislative.

Deve in proposito rilevarsi come nell'ultima lettura della Camera s'è consolidata una tendenza precedentemente emersa in questo ramo del Parlamento. Infatti, rispetto al testo originario presentato del Governo, già nella prima lettura al Senato si era ampliata la funzione propriamente legislativa della "seconda Camera". Se nel testo del Governo l'esercizio paritario della funzione legislativa delle due Camere era limitato alle leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali, successivamente, a seguito della discussione in questo ramo del Parlamento, il primo comma dell'articolo 70 è stato riempito di materie su cui il Senato deve esercitare, in un ruolo paritario con l'altro ramo del Parlamento, la funzione legislativa. Ora la Camera consolida questo orientamento, riconducendo al procedimento legislativo paritario alcune altre materie. Molte di queste - è opportuno rilevare - non attengono alla dimensione dell'autonomia, dunque svincolate dalla natura di una Camera "rappresentante degli enti territoriali".

Quel che sembra emergere è allora un Senato (co)legislatore, sebbene escluso dal circuito fiduciario, con competenza legislativa non universale (l'elenco di cui al primo comma dell'articolo 70 è tassativo), cionondimeno operante su materie fondamentali. Non più - come poteva intendersi l'originario testo del Governo - un organo essenzialmente consultivo (il cui ruolo principale era quello di proporre eventuali modifiche agli atti legislativi definiti dall'unica Camera politica, ai sensi del III comma dell'articolo 70 originariamente proposto), neppure più - come poteva intendersi a seguito dell'approvazione del testo da parte del Senato in prima lettura - un organo polifunzionale con accresciute competenze legislative, ma anche con delicate funzioni di vigilanza, bensì ormai - dopo l'approvazione del testo da parte della Camera dei Deputati - un organo che ha recuperato la sua natura e le sue funzioni di co-legislatore, assieme alla Camera, sebbene in una posizione costituzionale assai particolare non essendo legato al Governo dal rapporto fiduciario.

Proprio questa evoluzione dell'iter di approvazione del disegno di legge costituzionale dovrebbe indirizzare il revisore costituzionale a stabilire i criteri di composizione dell'organo, se, come inizialmente rilevato, si devono tenere uniti natura, funzione e composizione del Senato.

In via di principio credo che qui si sia di fronte ad un bivio. So bene che sul tema della composizione si sta sviluppando una lotta politica aspra, ma mi si lasci dire che non si tratta tanto di affermare un particolare punto di vista, bensì di operare con coerenza sistemica. Personalmente, ad esempio, sono convinto che una scelta più audace, che si fosse orientata

verso un modello autonomista di natura federale, avrebbe preteso - com'è in Germania - una composizione dell'organo, neppure di secondo grado (com'è quella definita dall'articolo 57 proposto), ma di diretta espressione dei governi territoriali. Se però non si vuole ritornare sul modello complessivo, credo che l'attuale previsione di elezione indiretta dei senatori da parte dei Consigli regionali rischi di non risultare coerente con l'impianto prescelto, con la natura e le funzioni in concreto assegnate al "nuovo" Senato. In effetti, l'esercizio di un'ampia potestà legislativa nazionale, non legata esclusivamente alle istanze territoriali, sembra poter giustificare una richiesta di una rappresentanza politica diretta legata anche organicamente ai territori. Un più stretto collegamento con l'ente territoriale regionale può essere motivato in considerazione della minore politicità dell'organo escluso dal rapporto di fiducia con il Governo, mentre l'esigenza che i Senatori siano rappresentanti del corpo elettorale - seppure territorialmente organizzato - consegue all'esercizio del potere legislativo che è stato attribuito all'organo di appartenenza in così tanti e delicati settori. Un esercizio di sovranità, non solo di rappresentanza dei territori, né solo di verifica dell'operato di altri soggetti, che dovrebbe trovare legittimazione nel voto popolare.

È evidente che questa ricostruzione deve fare i conti con la possibilità di essere perseguita, stante la previsione di cui all'articolo 104 del Regolamento Senato. Su questo decisivo aspetto mi permetterò di esprimere la mia opinione tra breve. Prima però vorrei soffermarmi su alcuni altri aspetti critici.

2. Nel passaggio tra Senato e Camera si è un poco semplificata la varietà dei procedimenti legislativi. Penso si debba valutare positivamente questa riduzione di complessità e credo si debba proseguire in un'opera di ulteriore restrizione della tipologia degli iter di formazione delle leggi. Sette diversi procedimenti legislativi (bicamerale paritario, monocamerale con intervento eventuale del Senato, non paritario rafforzato, non paritario con esame obbligatorio per le leggi di bilancio e rendiconto consuntivo, disegni di legge a "data certa", conversione dei decreti legge, leggi di revisione costituzionale) appaiono francamente troppi ed è prevedibile possano produrre un ampio contenzioso. Tanto più apparendo debole la scelta di affidare ai Presidenti di Camera e Senato le questioni di competenza senza prevedere, però, una soluzione nel caso in cui non si raggiunga un'intesa tra i due organi. Inoltre, la previsione di diversificati iter di formazione delle leggi, tra loro non sempre facilmente distinguibili (appare infatti fisiologico che in molti casi si registrerà un intreccio tra materie che renderanno complesso e controvertibile l'assegnazione all'uno ovvero all'altro dei

procedimenti), darà adito all'apertura di un nuovo e complesso tipo di contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, quello relativo ai vizi formali degli atti legislativi.

Sono queste tutte buone ragioni che dovrebbero sollecitare a ridurre il numero dei procedimenti. Volendo proseguire sulla strada percorsa dalla Camera si potrebbero almeno eliminare: a) la procedura non paritaria rafforzata, che, dopo la "potatura" della Camera, è ormai circoscritta alla sola ipotesi in cui la legge esercita la clausola di supremazia di cui al IV comma dell'articolo 117; b) la procedura non paritaria con esame obbligatorio, prevista per le leggi di bilancio e di rendiconto consultivo. Entrambe le ipotesi potrebbero essere ricondotte alla procedura paritaria. S'intende che la scelta sarebbe anche il frutto di una specifica opzione di politica costituzionale: ove si volesse, anziché rafforzare le funzioni senatoriali, accentuare ulteriormente il peso politico della Camera l'indicazione potrebbe essere quella di ricondurre le due ipotesi alla legislazione monocamerale con intervento solo eventuale del Senato.

3. Oltre alla semplificazione dei procedimenti legislativi sarebbe auspicabile una semplificazione generale del linguaggio utilizzato. Questa revisione rende la nostra Costituzione di assai difficile comprensione. Alcuni passaggi non potranno facilmente essere spiegati ai cittadini (forse neppure ai "tecnici"), troppi rinvii, troppe enumerazioni, troppe questioni specifiche inserite nel testo, troppe subordinate, una procedimentalizzazione eccessiva. Secondo l'insegnamento di Pietro Calamandrei il lavoro dei costituenti (e, a mio parere, a maggior ragione dei revisori costituzionali) dovrebbe essere ispirato al motto "chiarezza nella Costituzione". Una chiarezza che non sempre è rinvenibile nel testo in discussione. Sarebbe auspicabile, dunque, una volta assunte le decisioni politiche di merito sul complesso del testo, provvedere ad una pulizia linguistica, esaminando la coerenza sintattica e stilistica. In assemblea costituente - com'è noto - prima della votazione finale si assegnarono due settimane di tempo a Concetto Marchesi perché effettuasse una revisione finale. Non sarebbe male seguirne l'esempio.

4. Altre questioni meriterebbero un approfondimento che non può essere adeguatamente svolto in questa sede. L'introduzione dell'istituto del voto a data certa, ad esempio, è una misura che incide profondamente sui rapporti tra Governo e Parlamento, nonché sugli equilibri complessivi della forma di governo. Alcune attenuazioni, rispetto ad una troppo rigida formulazione del Senato, sono state inserite dalla Camera dei Deputati. Ciò non toglie però che sarebbe opportuno ben meditare prima di consegnare agli esecutivi un'arma che va

ben al di là della giusta esigenza di creare “corsie preferenziali” per i disegni di legge ritenuti essenziali per l’attuazione del programma. Tanto più in assenza di bilanciamenti a favore delle opposizioni (è auspicabile che qualcosa sia previsto nei regolamenti delle Camere che - com’è indicato nel novellato articolo 64 - dovranno garantire le minoranze) e in presenza di un sistema elettorale che già “premia” abbondantemente l’attività del Governo in Parlamento, assicurando alla Camera dei Deputati la maggioranza assoluta dei componenti per la singola lista che ottiene il maggior numero di suffragi alle elezioni.

5. Problematica appare anche l’ipotesi di introdurre un ricorso preventivo alla Corte costituzionale in materia elettorale. Il rischio di incrinare la natura del processo incidentale, nonché il tema, assai delicato e controverso, del rapporto tra ricorso preventivo e possibilità di adire la Corte successivamente per sollevare diverse questioni di legittimità costituzionale non possono essere sottovalutate e meriterebbero un supplemento di indagine. D’altronde, le perplessità della Consulta, esternate dal suo Presidente, non possono lasciare insensibile il Parlamento.

6. Per quanto riguarda, infine, le elezioni degli organi di garanzia costituzionale (giudici costituzionali e Presidente della Repubblica, ma anche membri del CSM), la questione di fondo a me pare essere quella di assicurare che esse non siano nel dominio delle maggioranze politiche e di governo. Con riferimento specifico all’elezione del Presidente della Repubblica, al fine di evitare quest’esito - aggravato dal vigente sistema elettorale, che altera fortemente la composizione della Camera dei Deputati a favore di un’unica lista in competizione, nonché dall’evidente squilibrio numerico tra i componenti dei due rami del Parlamento (630 Deputati, 100 Senatori) - sia il testo precedentemente approvato dal Senato sia quello successivamente modificato dalla Camera hanno definito, una serie graduata di maggioranze qualificate. Non mi soffermo sulle differenze tra il testo del Senato e quello dalla Camera, noto solo che nell’ultimo passaggio s’è stabilito che dal settimo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei *votanti* (e non invece dei *componenti* il collegio). È questa una modalità che può produrre effetti distorsivi e prestare il fianco ad atteggiamenti politici non lineari. Non possono escludersi infatti due effetti. Da un lato, se si dovesse applicare il computo dei voti in base a quanto stabilito dal Regolamento Camera, il Presidente della Repubblica potrebbe essere eletto da un ridotto numero di parlamentari e da un’alta percentuale di astenuti. D’altro lato, anche se si dovesse adottare la diversa modalità di computo dei voti del Regolamento Senato, per eleggere un Presidente di stretta maggioranza

o addirittura di minoranza, basterebbe che non partecipassero al voto un numero indeterminato di singoli parlamentari o gruppi politici, i quali, irresponsabilmente, sarebbero gli artefici di una riduzione innaturale del *quorum*. Se non si vogliono rischiare torsioni di questo tipo appare utile tornare a definire in Costituzione precise maggioranze qualificate di tipo strutturale.

Vorrei aggiungere un rilievo con riferimento ad una proposta emersa nel corso del dibattito, espressa in particolare dal Senatore Gotor, il quale auspica un giusto riequilibrio della platea elettiva, ma che in subordine avanza l'ipotesi che si possa eleggere il Presidente della Repubblica a seguito di un ballottaggio tra i due candidati più votati negli scrutini precedenti. Mi permetto di rilevare che in tal modo sarebbe altamente probabile giungere a snaturare la funzione di garanzia e imparzialità dell'ufficio presidenziale. La contrapposizione tra due candidati per l'elezione ad una carica politica monocratica è foriera di uno scontro ("all'ultimo sangue" e senza possibilità di mediazioni) tra due parti politiche presenti in Parlamento, schierate per l'uno o per l'altro dei due soli candidati, una di queste parti risulterebbe vittoriosa, l'altra perdente. Si innescherebbero, nel momento dell'elezione del Capo dello Stato, tutti quei meccanismi classici che operano nei casi di elezione popolare, propri delle forme di governo presidenziale. Con l'aggravante che questo sistema divisivo opererebbe all'interno dell'organo Parlamentare nel momento in cui, invece, dovrebbe ricercare il massimo di coesione per individuare il rappresentante dell'unità nazionale.

7. Ho lasciato per ultima la questione più delicata, soprattutto in riferimento al primo punto trattato (natura, funzioni e composizione del Senato). Qual è lo spazio di intervento del Senato in questa fase del procedimento di approvazione della riforma costituzionale? Si può ad esempio modificare l'articolo 57 sulla composizione del Senato, com'è da molti auspicato e da altri temuto? Non richiamo i termini della questione che sono ben noti (la marginale modifica di una preposizione articolate operata dalla Camera: un "nei" trasformato in un più appropriato "dai"), non riprendo neppure le sofisticate interpretazioni esposte da autorevoli colleghi che hanno sottolineato l'esigenza di interpretazioni dei regolamenti parlamentari - dell'articolo 104 nel nostro caso - di natura sistematica più che letterale o puramente formale (con finezza Enzo Cheli), non dimentico, infine, che spetta al Presidente del Senato stabilire la ricevibilità dei testi e degli eventuali emendamenti in base a quanto stabilito dal regolamento. Sarà dunque il Presidente ad avere l'ultima e decisiva parola in merito.

Mi vorrei qui limitare a svolgere una riflessione di carattere generale che si ricollega più al dettato costituzionale (all'articolo 138) che non alla disposizione regolamentare (l'articolo

104 RS) su cui mi sembra si soffermi in modo esclusivo l'attenzione. Sono consapevole, peraltro, che in gran parte le mie considerazioni potranno apparire "impolitiche", lontane cioè dalle attuali e contingenti tensioni politiche, che non molti margini lasciano ad una riflessione di sistema. Ciononostante ritengo vi sia una buona ragione per riflettere anche in questa sede propriamente "politica" dei principi costituzionali che sovrintendono alla revisione, e che - a mio modo di vedere - dovrebbero esercitare un'influenza decisiva anche nell'interpretazione delle regole parlamentari e nei comportamenti dei soggetti politici. Non penso, infatti, che, nonostante tutto, la revisione del testo costituzionale possa essere dominata dai provvisori e fatalmente variabili equilibri tra le forze politiche. E la oggettiva mancanza di un'ampia condivisione che oggi si registra in sede parlamentare - soprattutto al Senato - rappresenta un forte limite, che rischia di riflettersi negativamente sulla futura riforma costituzionale. Non vorrei essere equivocado, non si pone una questione di legalità (l'articolo 138 prevede l'approvazione in seconda lettura anche a stretta maggioranza assoluta dei componenti le due Camere, fatto salvo poi il referendum costituzionale per la verifica popolare). D'altronde abbiamo avuto una serie di precedenti (per quanto non felici) che avvalorano, senza dubbio, la possibilità di riforme costituzionali di stretta maggioranza. È dunque sul piano assai più scivoloso della legittimazione che si pone la questione. Ed è qui che entra in gioco lo spirito, se non la lettera, dell'articolo 138.

Per sostenere la mia tesi vorrei richiamare l'autorevolezza di Costantino Mortati, il quale indicava quali fosse il contenuto minimo di garanzia di questo articolo, che doveva essere preservato in ogni caso di riforma della Costituzione. Oltre alla centralità della discussione parlamentare e al ruolo decisivo delle opposizioni, egli indicava nella maggiore ponderazione la differenza tra il procedimento di revisione costituzionale e il procedimento legislativo ordinario. L'aggravamento procedurale, i tre mesi di sospensione tra la prima e la seconda lettura, oltre alle maggioranze qualificate, di cui al 138 non devono essere intesi in chiave puramente formale, ma l'indicazione costituzionale al Parlamento che esso è sempre in tempo a tornare sui suoi passi. Altrimenti avrebbero ragioni coloro che affermano che il 138 è solo un ostacolo al più celere mutamento costituzionale; una norma che - chissà perché - semplicemente rallenta la conclusione dell'iter duplicando le approvazioni e rimandando i termini.

Dunque la possibilità di "ripensare", modificando il testo in discussione, non può mai essere esclusa in nessuna fase dell'iter di formazione della legge costituzionale. Neppure nella fase di riesame in prima lettura del testo approvato dall'altro ramo del Parlamento.



Certo, la modifica di parti non introdotte ex novo dall'altra Camera - sempre possibile secondo la tesi qui sostenuta - pretenderebbe una nuova "prima" deliberazione sul medesimo testo da parte dell'altro ramo del Parlamento. Vi è inoltre, evidente, il rischio - temuto dai più - di perdere "il senso del limite" che deve guidare i lavori e le scelte parlamentari, come ha opportunamente ricordato il Presidente Emerito Giorgio Napolitano proprio a questa Commissione.

E allora anche queste considerazioni "impolitiche" devono fare i conti con il realismo della situazione contingente e con la volontà legittimamente espressa dai soggetti politici.

In proposito vorrei limitarmi a due considerazioni. La prima riguarda il problema dei tempi. È noto che il Governo e la maggioranza politica hanno espresso il legittimo intendimento di accelerare per quanto possibile l'approvazione della riforma. È stata pubblicamente indicata qualche settimana addietro una sorta di cronoprogramma: era nelle intenzioni del Governo giungere ad abbinare il referendum costituzionale con le elezioni amministrative del prossimo anno. Prospettiva ovviamente legittima, ma che di fatto non è più possibile realizzare. Venuto meno dunque quest'obbiettivo, che in effetti avrebbe imposto tempi assai serrati, la rinuncia a proseguire con la seconda lettura conforme, per passare ad una "nuova" prima lettura, potrebbe essere valutata come possibile. L'approvazione finale sarebbe spostata di pochi mesi, sempre che sia presente una seconda decisiva condizione.

La seconda considerazione che vorrei esporre riguarda appunto la condizione necessaria - oltre a quella temporale - che può evitare che un nuovo esame del testo pervenuto dalla Camera, senza le limitazioni di cui all'articolo 104 del Regolamento Senato, non sia inteso come una via per porre nel nulla il lavoro sin qui svolto. È una condizione puramente politica: la definizione di un accordo preventivo sulle modifiche da introdurre che impegni il Parlamento (la più ampia maggioranza possibile) nel suo complesso. Un'ipotesi fuori dalla realtà del momento? È vero, in questa fase sembrano prevalere diffidenza e timori tra le forze politiche ed entro le stesse formazioni di partito, ma è anche vero che un ceto politico responsabile, che peraltro di recente ha dato prova di riuscire ad ottenere molti dei risultati che si prefigge, non può rinunciare a modificare la Costituzione in base al più ampio consenso. È da recuperare quello "spirito costituente" che in questa fase sembra scemare, ma che potrebbe invece essere trovato passando per il riesame di alcune parti controverse della riforma.

8. Ove si dovesse ritenere non perseguibile la strada maestra indicata, magari a causa delle non idonee condizioni politiche del momento, e non si assumesse un'esplicita delibera in

proposito, non rimarrebbe che affidarsi all'interpretazione del Presidente del Senato dell'articolo 104 del Regolamento del Senato per decidere sulla ammissibilità degli emendamenti solo se "in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei Deputati".

In proposito, mi limito ad osservare che l'ambito di elasticità del diritto parlamentare è assai ampio e l'interpretazione del Regolamento, in questo caso, non può utilizzare molti, né univoci precedenti. In tale situazione, quanto sopra richiamato con riferimento alle garanzie minime di cui all'articolo 138 (centralità della discussione parlamentare, ruolo decisivo delle opposizioni, maggiore ponderazione delle decisioni) dovrebbe indurre ad un'interpretazione estensiva che garantisca, anche se nei limiti di una "doppia lettura conforme", la possibilità a questo ramo del Parlamento di adottare decisioni e modifiche nel loro complesso coerenti.