

23 FEBBRAIO 2018

Quale futuro per il sistema parlamentare?

di Andrea Manzella
Presidente del Centro di Studi sul Parlamento (CESP)

Quale futuro per il sistema parlamentare?

di **Andrea Manzella**

Presidente del Centro di Studi sul Parlamento (CESP)
Luiss Guido Carli – Roma

Sommario: **1.** Parlamento e anti-parlamento. **2.** Parlamento e “partiti nuovi”. **3.** Parlamento come nodo sistematico delle rappresentanze. **4.** Il diritto al Parlamento. **5.** Parlamento e democrazia diretta. **6.** Parlamento e referendum. **7.** Parlamento e “partiti parlamentari”. **8.** Il parlamentarismo oltre le Nazioni. **9.** Parlamento e democrazia pluralista.

A questo intervento è stato dato un titolo che racchiude due parole chiave. Le parole sono “futuro” e “sistema”. Futuro del Parlamento. Sistema parlamentare. Si richiamano, così, due concetti che sono centrali in un discorso sul Parlamento.

1. Parlamento e anti-parlamento

“Futuro” : perché chi crede – giurista o semplicemente cittadino – nel Parlamento deve oggi sentire un po’ la forte voce simbolica della sentinella biblica che, da sempre, “nella notte profonda, vede” (o intuisce) “le prime luci dell’alba”.

Compito difficile perché le oggettive evidenze del malfunzionamento dell’istituzione, dei continui cambiamenti e criticità della legislazione elettorale (Pasquino, Tarli Barbieri) contribuiscono a rendere impetuoso il vento dell’antiparlamentarismo.

Viviamo in effetti un viscido tempo in cui registriamo penose omissioni di senso politico, una intera legislatura perduta (Verzichelli), abnormi forzature di regolamenti parlamentari che rendono irriconoscibili le stesse scansioni processuali che, in Costituzione, ne sono il presupposto. Su queste patologie, l’antiparlamentarismo cerca di ancorare, perfino giuridicamente, la sua contestazione di fondo della democrazia parlamentare. E mette in discussione il complessivo istituto rappresentativo.

È di fronte a questo nuovo “diciannovismo” – il primo fu proprio del fascismo nascente (e ne è vicino il centenario) – che si deve opporre una questione civile prima che di metodo giuridico. Precisamente quella che, su un ragionamento giuridico riformista, innesti anche un principio di etica democratica come ossatura della critica costituzionale.

Saper vedere, cioè, aldilà del confuso esistente, la sostanza della posta in gioco: che è la permanenza del principio parlamentaristico nella sua essenza. Non solo come principio supremo normativo condensato nell’art. 139 sulla forma repubblicana. Ma anche, e soprattutto, come principio di civiltà del dialogo. Senza

questa coscienza della coincidenza del parlamentarismo con i valori del dibattito, della argomentazione, della convivenza in contraddittorio, non c'è futuro. Sarà l'antiparlamentarismo a prevalere.

Se ne vede la progressione. Dalla critica corriva ai privilegi di status dei singoli parlamentari alla richiesta di mandato imperativo. Dalla messa in discussione della validità della rappresentanza all'elogio della disintermediazione. Dalla esaltazione del voto automatico basato sull'informazione solitaria di massa alla contestazione della legittimità dell'intero istituto come riflesso dei vizi – veri o presunti – del sistema elettorale del momento.

È una deriva eversiva. Contro cui è necessario che ogni pur fondato rilievo di vizi funzionali dell'istituto deve sempre coniugarsi e contemperarsi con lo sforzo di una re-invenzione, di un ritrovamento delle potenzialità parlamentari. Nella consapevolezza che solo da esse può venire la propulsione fondamentale della democrazia costituzionale. E anche la risposta alla domanda “un Parlamento per che cosa?” (Lupo). D'altra parte, non è mai buon giurista chi di qualsiasi istituto colga solo le defezioni del momento e ne perda di vista la ratio e non ne veda tendenze di vitalità e non ne indichi sviluppi coerenti con la sua intima natura.

2. Parlamento e “partiti nuovi”.

Sarebbe perciò riduttivo guardare al deperimento del macchinario parlamentare senza tener conto dell'attuale indebolimento dell'energia che lo muove da almeno due secoli: la rappresentanza politica attraverso i partiti. E' al recupero di energia politica nei mondi di vita al di fuori di esso che è anche legato il futuro del Parlamento.

La realtà mostra che non vi è più un sistema fatto di forze politiche plurali che avevano però in comune la forma unica partito. Oggi, al contrario, il legislatore elettorale si trova di fronte a plurime forme di aggregazioni politiche, invece della forma unica partito: aggregazioni politiche per via leaderistica, per via informatica, perfino per via referendaria di risulta. Da qui l'oggettiva difficoltà di qualsiasi sistema elettorale.

Non si tratta, infatti, solo della eclissi della forma partito. La scommessa della democrazia elettorale è di riportare dentro l'ordinamento democratico: flussi, funzioni, conflitti, capitali sociali che ora stentano ad entrare dentro il Parlamento: territori della vita quotidiana ignoti alla mediazione politico– statale. Eppure energie di cui l'ordinamento ha bisogno per far fronte al disordine nuovo del mondo.

La scommessa è cercare di avvicinare, di porre su basi di legittimazione più larghe e continue, le istituzioni rappresentative. Di far fruttare il capitale sociale di cui l'Italia è pur ricca (i volontari, le associazioni, i “saperi”) e di collegarlo al rarissimo capitale politico esistente. Diminuire i forti “costi di intermediazione” di una burocrazia pubblica che spesso risponde solo a se stessa.

Come “inventare”, allora, una forma “nuova” di partito capace di ristrutturare la società? O, il che è lo stesso: come si può ristrutturare la società mediante l’opera di un partito? Come un partito (dopo i “partiti”) può ora raccogliere, coordinare e riordinare le domande di una società complicata e senza più idee unificanti? E fare in modo che esse possano venire fuori, seguendo una linea di bisogni e di orientamenti reali e attuali, per rivitalizzare le istituzioni rappresentative?

Non è cosa facile né semplice. Eppure vi è una ipotesi dell’agire, che si scorge già in varie realtà, dentro e fuori di noi.

E’ l’ipotesi di aggregazioni che partano e si formino dai problemi dei territori problemi che attraversano sia le comunità di prossimità sia le comunità più grandi. Aggregazioni che, nella ricerca di soluzioni a questi problemi, si facciano promotrici di modi diffusi di deliberazione democratica (e la “rete” può essere strumento essenziale nella formazione di queste aggregazioni: come strumento virtuale per arrivare a insiemi e luoghi reali, ma non come spugna assorbente e incontrollabile di ogni passaggio decisionale).

Questo vuol dire anche stimolare una coscienza di partecipazione e di cittadinanza. Significa che la cittadinanza del “cittadino” qualunque non può esaurirsi, di tanto in tanto, e sempre più svogliatamente, nel momento elettorale. Essere cittadino ogni giorno vuol dire farsi carico dei problemi concreti che quotidianamente lo coinvolgono e che le istituzioni rappresentative sempre più fanno fatica a risolvere, da sole, senza impulsi organici dal basso.

Per risolvere questo tipo di problemi non bastano certo referendum. Questioni complesse che toccano le condizioni di vita hanno bisogno di una procedura ponderata: in cui le argomentazioni “pro” e quelle “contro” si misurino in condizioni di assoluta parità. Il conflitto programmato su che e come decidere deve colmare il vuoto prodotto dal divorzio dalla politica. E’ su questa problematica realmente “vissuta” che possono infatti nascere “partiti nuovi”, capaci di “rielaborazione consapevole” della domanda sociale (Sicardi). Partiti che possano rientrare, attraverso i problemi, nel tessuto sociale e fare sintesi generali di interessi (“partiti cognitivi”: Dogliani, Barca).

Le istituzioni rappresentative, locali e nazionali, tireranno le somme finali – e le idee- dal dibattito pubblico, innestandoli alle grandi questioni nazionali e internazionali.

Se tutto questo manca, se permane come un’assenza di politica del presente e del futuro, ecco perché è ora così difficile una legge elettorale veramente rappresentativa e che, in più, renda possibile un esecutivo legittimato dall’investitura popolare.

Ora che il sistema politico non è più binario. Ora che la stabilità dei governi sembra che possa essere assicurata solo dal corsetto dei poteri del Capo dello Stato, titolare di una sorta di meccanismo di sfiducia costruttiva (non accettazione delle dimissioni del governo in carica se non previa prefigurazione numerica di una maggioranza alternativa). Ecco, ora, si affacciano dubbi e si rafforzano suggestioni. E non certo

per la corrente polemica giuridica e politica sul “voto disgiunto”. Ma nel senso più radicale di un doppio voto con garanzie di connessione tra voto per la rappresentanza e voto per il governo.

Forse era anche questo il dubbio di Leopoldo Elia quando in Senato (16 ottobre 1997) diceva: “eravamo partiti dal cancellierato ma noi popolari abbiamo inteso che il cancellierato, il premierato puro non basta: deve essere collegato a un mandato popolare, a una elezione politica, altrimenti non mette radici”.

3. Parlamento come nodo sistematico delle rappresentanze

L'altra parola chiave è “sistema”, parlamentare. Una parola che indica una necessità: che in un ordinamento pluralista, per Parlamento si intenda il centro di una interazione, appunto, sistematica. Parlamento come istituzione processuale. Definizione che non ha nulla a che fare con i canoni di una “democrazia meramente procedurale”. Ma che vuol dire: Parlamento come nodo di condensazione di una continua tendenza a unità nella diversità. Nodo di rappresentanza creativa di una unità che non c'era prima (Dogliani).

Questo significa non solo una concezione unitaria – nel senso del “collettivamente” dell'art. 70 Cost. – di un bicameralismo come il nostro, ma anche che ogni Parlamento nazionale debba integrarsi in unità di sistema con le altre assemblee elettive insistenti sulla stessa area territoriale. Da un lato, con il Parlamento europeo. Dall'altro con le assemblee regionali.

Sarebbe monca, quindi, una analisi della rappresentanza politica che non comprendesse questi campi di comunicazione delle rappresentanze: le une aperte e interagenti con le altre, pur rispettando le peculiarità elettorali e territoriali di ciascuna e i diversi rapporti con i governi. E miope uno studio delle assemblee elettive che non vedesse la tensione processuale delle varie rappresentanze ad integrazione nell'unità della Costituzione.

4. Il diritto al Parlamento

Per questa interazione delle rappresentanze in un processo costituzionale unitario vi è un motore da cui tutto inizia e tutto ritorna. Ma non vi è nulla di meccanico. È il diritto di voto: come tratto distintivo dell'autonomia individuale nella cittadinanza. È questo atto che ha un duplice valore. All'entrata, segna la prima rottura politica della solitudine del singolo in una società resa altrimenti quasi irrappresentabile come “insieme”. All'uscita, l'atto del voto si aggrega con quello degli altri a formare – nei Parlamenti, nelle assemblee elettive – le uniche polis possibili nella età della frammentazione.

In una sorta di precariato istituzionale diffuso, insomma, il “fatto elettorale – per dirla con Pierre Rosanvallon – è la garanzia fondante di rilegittimazione... delle differenti forme di poteri e di rappresentanza”.

Questa piena inclusione del diritto di voto, come “diritto al parlamento”, tra i diritti fondamentali della persona, spiega perché esso sia così denso di implicazioni nell’ultima giurisprudenza “europea” del Tribunale costituzionale tedesco e della nostra Corte costituzionale. Corte che, nelle sue sentenze elettorali, agisce dunque anche per eliminare “zone franche”, in base a quello che si è chiamato “diritto globale della necessità”: il rispetto del vincolo insopprimibile dei diritti costituzionali fondamentali. Come tale sicuramente è il diritto di voto.

Diritto di voto su cui si fonda, del resto, lo stesso concetto del Parlamento come organo costituzionale di garanzia. Così come risulta dalla lettura della densa formulazione dall’art. 1 della Costituzione: “la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”. Vi è, dunque, la necessità di assicurare l’equilibrio tra la “appartenenza” della sovranità al popolo e il suo “esercizio”: funzione di garanzia che solo il Parlamento, come “istituzione di mezzo” tra popolo e governo, può esplicare.

5. Parlamento e democrazia diretta

È possibile eliminare nel futuro questa funzione specifica di garanzia del Parlamento e magari altre sue proprie, coniugando democrazia e progresso tecnologico nei nuovi orizzonti della democrazia diretta? La domanda pone un problema non solo teorico, come ben sappiamo. Ma alla luce di ogni attuale ragione costituzionale – almeno di quella che è anche portato di una risalente civiltà politica – la risposta non può essere che negativa. E i perché sono piuttosto chiari, almeno da un osservatorio privilegiato come questo nostro italiano.

La disintermediazione della decisione politica - mentre cerca la valorizzazione dell’individuo-popolo (inteso questo come “collettivo omogeneo”) - cancella in effetti il valore, fondamentale per la democrazia, dell’individuo come cittadino. Non vi è cittadinanza nella solitudine.

Senza il concorso degli altri e dei loro diritti in condizioni di egualanza, la piazza telematica, la moltitudine dei singoli, può produrre decisioni ma non deliberazioni.

Registriamo, per di più, una riflessione, che si approfondisce proprio sotto la spinta degli sviluppi tecnologici, sui virtuali effetti pervasivi – e talora dolosamente distorsivi – di una pubblica opinione puntiforme. Risulta quindi sempre più netta la necessità di distinzione tra democrazia diretta e democrazia deliberativa (a cui, come si è visto, è legata la nascita di un “partito nuovo” cittadino).

Semmai sono i canoni della deliberazione a consentire una più severa ed esigente analisi della correttezza democratica delle procedure parlamentari (cioè l’esatto contrario della loro negazione) (Bifulco). Proprio sulla utilizzazione della via informatica per “democratizzare” la deliberazione parlamentare (dalla

preparazione del progetto sino alla fase degli emendamenti) abbiamo concreti esempi di sperimentazione in varie assemblee come quella Nazionale francese.

Non può accettarsi, invece, la concezione radicale della “democrazia continua”, come forma di controllo permanente sull’esercizio del potere (per assicurare la “appartenenza” al popolo, del nostro art. 1) basata sulla pratica dei sondaggi istantanei di massa. Per esser vitalizzata, la democrazia richiede certo continuità al di là della giornata elettorale. Ma per restare democrazia, essa comporta un investimento di incontri e di dialoghi reali, di tempo per quel contraddirittorio, insomma, che rende “giusto” ogni processo decisionale. La “rete” può facilitare tutto ma non può sostituire tutto. Diventa, anzi, anti-democrazia quando risulta possibile oggetto di dominio verticale, privato. Con il pericolo di cui parla Biagio de Giovanni di una sorta di “totalitarismo tecnologico” che tocca gli elementi stessi di fondazione della democrazia repubblicana.

Tuttavia, se guardiamo al primo grande laboratorio politico/informatico – quello nostro italiano – sembra cominciare a delinearsi una sorta di parlamentarizzazione in salsa informatica. Sia come percorso inverso a quello originario – dal blog al Parlamento (ora invece dal Parlamento al blog come canale privilegiato di comunicazione di attività parlamentare). Sia come mutata concezione del Parlamento come punto indispensabile di arrivo e di riannodo della attività informatica di base. Il consenso unanime su certe riforme regolamentari al Senato è un importante segno in tal senso. Anche se la sola “parlamentarizzazione”, di per sé, non è sufficiente a cambiare la cifra antisistema e la natura non conforme “a metodo democratico” di una associazione in partito (art.49 Cost.).

6. Parlamento e referendum

La critica della democrazia diretta si sposta dal contesto al testo quando riconosce la impossibilità di riduzione di questioni complesse alla alternativa binaria del “sì” e del “no”. Essa tocca, dunque, anche, il cattivo uso del referendum. La polemica sullo “spacchettamento” che ha accompagnato persino i nostri referendum confermativi -pur preceduti da un ampio dibattito parlamentare- aveva il suo fondamento in questa evidente difficoltà di *reductio ad unum* di quesiti diversi per logica e per effetti.

Le criticità dello strumento referendario riguardano anche l’ordinamento dell’Unione europea. Qui sono evidenti sia la deriva antiparlamentare di referendum nazionalisti (tipo Brexit e Catalogna) sia l’assurdità giuridica di referendum in un solo Paese: quando gli effetti si irradiano su tutti gli altri Stati membri dell’Unione. (Da questo punto di vista, il voto dei Paesi occupanti alla introduzione del referendum nel progetto di Costituzione tedesca nel 1949, può essere considerato come voto salutare per la Germania di oggi e per la intera Europa. E si spiega anche così il furioso “parlamentarismo” del Tribunale costituzionale tedesco).

7. Parlamento e “partiti parlamentari”

Il venir meno del ruolo “pre-parlamentare” dei vecchi partiti; la difficoltà di conciliare, nella rappresentanza, aggregazioni leaderistiche, informatiche, referendarie; il profilarsi di coalizioni meramente “elettorali” senza vincolo di programma: tutto questo suscita una inedita attenzione sulla composizione delle assemblee rappresentative.

Il problema dei gruppi parlamentari è, ora, in questo affannoso scorciò di legislatura, posto nei termini difensivi di arresto per le prossime legislature, del fenomeno del transfughismo, del trasformismo da un gruppo all’altro (e spesso si direbbe da una ad altra posizione rispetto al governo). Ma nei prossimi sviluppi del parlamentarismo, nei gruppi che vi si formano per “aggregazioni deboli” ancora riflesso di sommatorie elettorali senza vero collante politico, il problema della loro identità potrebbe proporsi in termini di inversione del moto della famosa “cinghia di trasmissione”. Nel senso che sarebbero i gruppi parlamentari – quasi per osmosi della forza istituzionalizzante della struttura in cui sono inseriti - a trasformarsi sempre più in “partiti parlamentari” e a riproporsi, in questa forma, nella società civile, specie se questa sarà vertebrata da procedure deliberative.

D’altra parte, per ritrovare un simile effetto di strutturazione socio-politica promanante dal Parlamento non occorre risalire alle vicende britanniche dell’Ottocento. Basta rifarsi alla formazione delle “famiglie politiche europee” in conseguenza della costituzione di gruppi parlamentari transnazionali politicamente omogenei nel primo parlamentarismo europeo.

8. Il parlamentarismo oltre le Nazioni.

Nelle riflessioni su un parlamentarismo “oltre le Nazioni” (Guerrieri), il Parlamento europeo non gode in genere di “buona stampa”, neppure presso i giuristi. C’è un problema evidente di lontananza dai cittadini europei e dal loro esercizio elettorale. Un vuoto nel tessuto democratico dell’Unione che si deve colmare.

Ma se per un momento guardiamo alle sue procedure: in esse confluiscono e si fondono esperienze, tendenze e anche sperimentazioni provenienti dalle assemblee nazionali dell’Unione. Perciò in esse possiamo intravedere, insieme, la sinopia tecnica di un parlamentarismo del futuro e di un parlamentarismo come sistema.

Prima di tutto, però - e soprattutto- si deve constatare che il Parlamento europeo continua a svolgere, in un senso ancor più stringente e manifesto, quella funzione strutturante della sfera pubblica europea che fu del primo parlamentarismo della Comunità.

Ognuno può vedere, infatti, come dalla attuale posizione politica dei gruppi nel Parlamento europeo, si trasmetta alla società politica dell’Unione, la nuova profonda linea di frattura che separa da un lato i partiti

“europeisti”, dall’altro, i movimenti “populisti” anti-europei. È questa anche la faglia a cui si deve guardare per orientarsi, persino nella attuale confusa schermaglia pre-elettorale italiana.

Dal punto di vista tecnico, interessanti sono poi le regole vigenti nel Parlamento europeo - ad esempio sulla costituzione e composizione dei gruppi, condizionate al pluralismo transnazionale: con rigorosa esclusione del gruppo misto e dei finti “gruppi tecnici” non politici (per una geopolitica dell’assemblea conforme ai suoi scopi istituzionali). Così come la revisione progressiva del Regolamento interno in cui la giurisprudenza dei “precedenti” suscettibili di ulteriori applicazioni, avviene “a freddo” con il loro inserimento come brocardi a margine delle norme regolamentari e non nel “caldo” della controversia parlamentare (per un progressivo adeguamento di regole senza rotture). Così come la capacità di tenuta di una propria politica esterna, sussidiaria a quella delle istituzioni di governo della UE: le plurime delegazioni permanenti, per area geografica, creano, di fatto, con la originale regola di condizionalità degli aiuti, notevoli relazioni parlamentari di influenza con assemblee extra-europee (per una affermazione dei comuni principi del parlamentarismo).

Quanto agli istituti procedurali di quell’Assemblea che meglio indichino, sempre da un approccio tecnico, possibili vie di futuro per il parlamentarismo sono: da un lato, i modi della legislazione; dall’altro, l’apertura alla cooperazione di sistema.

Sotto il primo aspetto, il percorso delle fasi prelegislative e legislative dell’Unione (“tutto a seni e a golfi” come nel lago manzoniano), viene spesso liquidato come complicato e defatigatorio. Ma vi è un ordine in quella specie di slalom tra gli interessi nazionali e quelli corporativi (che la transnazionalità rende fortissimi).

Un ordine che si basa su tre pilastri: la programmazione; la qualità della normazione; la verifica del suo impatto e della sua perdurante validità. In ognuna delle tre fasi, la nota comune è l’apertura del legislatore al dialogo: dialogo interistituzionale, dialogo con gli stakeholders; dialogo con gli utenti della legislazione.

Prescindendo, in questa sede, dalle forti e diffuse contestazioni sui criteri di selezione degli interlocutori di tale dialogo, deve rilevarsi che la carica innovativa del programma legislativo del Parlamento europeo è data, in una durata coincidente con quella della legislatura, dalla inclusione in esso di previsioni di “non legislazione” e di “legislazione di semplificazione”.

Per la qualità della legislazione, la nota innovativa è la insistenza sul principio di economia che deve bilanciare il potenziale “valore aggiunto europeo” di ogni proposta con la valutazione del “costo della non-Europa”. Ma è ancora più rilevante, la ricerca, con consultazioni e triloghi, di un bilanciamento che non è all’interno di poteri pubblici ma tra poteri pubblici, da un lato, e entità portatrici di interessi politici ed economici spesso assai distanti, dall’altro lato.

Vi è, infine, nella concezione legislativa europea, l'innovativo principio della continua verifica della normazione vigente e della valutazione delle connesse politiche pubbliche: principio attuato nel confronto con il “pubblico e i portatori di interesse”. Pilastro concettuale che consiglia l'uso di “clausole di riesame” e di “clausole di temporaneità” al momento del varo legislativo.

È, dunque, complessivamente, la concezione di una “legge nuova” – una legge che ha come suo fulcro una mediazione istituzionale plurima – ad emergere dalla esperienza parlamentare europea e dai suoi canoni.

Sotto il secondo aspetto –la cooperazione di sistema- è proprio con questa “legge nuova” con le sue potenzialità di mediazione processuale, che i Parlamenti possono riuscire a tenere i crocicchi dei processi di governance: ad essere punto di snodo del sistema. Non con astratti poteri di supremazia statale ma, appunto, con la qualità nuova della legislazione e con le sue implicite garanzie del pluralismo.

9. Parlamento e democrazia pluralista.

Rispetto alla democrazia pluralista – elemento essenziale della democrazia costituzionale del nostro tempo – emerge, infatti, a tenuta del sistema, l'esigenza di un principio ordinatore. E questo non può essere imputato se non al Parlamento per la sua posizione legittimante che deriva dal voto cittadino.

Sicché, nell'universo pluralista, la sovranità parlamentare consiste nelle sue capacità federative.

Per questa sua funzione federativa .si può parlare di una sovranità parlamentare come di una forza mite, forza di mediazione e di conciliazione. Lontanissima dalla forza rigida della sovranità statuale e antagonista, soprattutto, del sovranismo populista che travolge ogni distinzione di potere (mentre la sovranità parlamentare è integratrice, pur nel rispetto delle diversità).

In questo preciso senso, la sovranità parlamentare – diciamo, la capacità di coordinamento del Parlamento – si traduce in garanzia dei differenti mondi di vita di quelle che taluno chiama le “sovranità diffuse”. Ed è questa garanzia generale del pluralismo che distingue il Parlamento dalle altre assemblee elettive di organi costituzionali (come ha detto la nostra Corte nella sentenza n. 1 del 2004): anche per la “valenza qualificativa” del nomen Parlamento (Cavino).

Sovranità sulle autonomie: senza ridurle né comporle gerarchicamente. Sotto questo aspetto, dal nostro angolo visuale nazionale, il ruolo delle regioni nel sistema parlamentare, nello Stato costituzionale cooperativo, non è un optional ma una necessità (senza, però, “travestire gli attori locali in senatori”: come ammoniva, profetico, ancora Leopoldo Elia: 19.6.1997).

È questa stessa concezione mite di sovranità parlamentare che consente, del resto, una democrazia oltre lo Stato. Rende cioè possibile una democrazia in cui poteri sovrastatali siano legittimati dall’”insieme parlamentare” costituito dalle reti di assemblee elettive nazionali e sovranazionali.

Quando, infatti, ad esempio, l'ordinamento costituzionale europeo dice che “i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell’Unione” (art. 12 TUE) e inventa le convenzioni e le conferenze interparlamentari, si capisce che anche a livello sovranazionale vi è una processualizzazione costituzionale che trova nel Parlamento europeo la sua istituzione chiave.

In altri termini, il principio parlamentaristico a livello sopranazionale –così come all’interno degli Stati – non esprime solo una esigenza democratica di contropotere. Esprime anche –e soprattutto- la tensione ad unità del sistema. Parlamento come istituzione di chiusura.

Quando si parla di Parlamento come fondamento della democrazia si deve tenere allora presente questo duplice aspetto: Parlamento come garante della sovranità popolare ma anche Parlamento come garante dell’unità dell’ordinamento.

E meglio che di unità, si potrebbe parlare di “equilibrio” del sistema nella definizione che ne dette proprio la Corte di giustizia europea come “principio normativo strutturale che non si fonda sulla dottrina della separazione dei poteri, quanto sulla visione complessiva della organizzazione e delle attribuzioni dei poteri costituzionali”.

Ma poiché l’equilibrio sociale in una comunità non è mai stabile, il futuro del Parlamento è in un cantiere sempre aperto.