

Riforma dello Stato e coscienza civile. Costruire la democrazia soprattutto incrementando la partecipazione*

Roberto Ruffilli

1. Il punto dal quale bisogna partire è quello delle trasformazioni in corso nella nostra democrazia, come in tutte le democrazie dell'Occidente.

Bisogna fare mente locale su una serie di linee di tendenza che stanno coinvolgendo anche il nostro Paese così come coinvolgono altri Paesi democratici dell'occidente. Le riforme non sono imposte a noi solo dalle difficoltà di quella che Moro definiva «la terza fase», e cioè dalle difficoltà del nostro sistema politico a organizzarsi attorno al grande meccanismo dell'alternanza, ma hanno alla base una spinta più in fondo, che è quella che potremmo definire la spinta al passaggio dalla democrazia mediata dai partiti a forme di democrazia immediata.

C'è una grande contraddizione in questa spinta, poiché è una spinta a far partecipare di più il cittadino ma è poi una partecipazione che si sostanzia in qualche modo nella delega a governanti più o meno carismatici, più o meno controllati.

Noi – anche per la formazione che abbiamo, per le cose in cui crediamo – dobbiamo sempre tener fermo, dell'esperienza cristiana, il realismo in politica, cioè la consapevolezza che non tutte le spinte che muovono gli uomini, i gruppi, le società sono di per sé positive; l'intreccio di bene e male continua, pur in un contesto di progressiva crescita della capacità dell'uomo di partecipare al disegno di Dio per lo sviluppo del mondo.

* Ripubblichiamo qui l'intervento che Roberto Ruffilli fece all'incontro dell'Azione Cattolica Italiana tenutosi a Praglia nel febbraio del 1988. Questo intervento fu poi pubblicato su "Segno Sette", settimanale dell'Azione Cattolica Italiana, nel numero del 3 maggio 1988 e si trova ora in R. RUFFILLI, *Istituzioni Società Stato*, a cura di GIULIANA NOBILI SCHIERA, vol. III, *Le trasformazioni della democrazia: dalla Costituente alla progettazione delle riforme costituzionali*, a cura di M. S. PIRETTI, Bologna 1989-1991, pp. 905-913.

I sondaggi ci dicono che fra le varie proposte di riforme istituzionali quelle alle quali sembra andare il maggiore consenso dei cittadini sono quelle che più semplificano il nostro ordinamento: la Repubblica presidenziale o semi-presidenziale sembra trovare un consenso di circa il 60%; lo stesso dicasi per quelle riforme del sistema elettorale che consentono una grande semplificazione. Questa è una esigenza giusta, perché semplificando, rendendo i termini dei problemi e delle alternative sui problemi netti, chiari e distinti è più facile per i cittadini valutare e scegliere. *Però noi sappiamo che la democrazia, il processo di evoluzione del mondo non è verso la semplicità ma verso la complessità;* e il problema di fronte al quale sono oggi le democrazie dell'occidente è quello di *organizzare la semplicità, non di realizzare delle fughe* in avanti rispetto ai loro problemi con grandi interventi semplificatori. Anche perché il problema vero di fronte al quale noi siamo, per quanto riguarda le nostre democrazie, è *quello di organizzare un pluralismo politico, sociale e istituzionale* che è comunque in aumento.

È giusto quindi prendere le mosse dalle spinte dei cittadini alla chiarezza e alla semplificazione, però dandosi carico delle ambiguità e contraddizioni presenti in queste spinte.

2. Ecco allora la necessità anche per la vostra associazione e in generale di tutte le articolazioni del mondo cattolico di affrontare nel modo dovuto il discorso della partecipazione, che è un discorso grosso, ancora una volta un discorso complesso. Per un lungo tempo, anche nel mondo cattolico, la «partecipazione» è stata una specie di *parola tappabuchi* per coprire ogni difficoltà, oppure è stata, dall'altra parte, uno degli strumenti per *inventare il consenso alla istituzione*. Ma se la partecipazione si riduce a essere modalità di creazione del consenso realizza di per sé qualche obiettivo positivo, ma in fondo è una partecipazione che strumentalizza la persona e la gente.

Congar dice che nella concezione cristiana «partecipazione vuol dire il prendere parte a un progetto, a un'opera comune decidendo»; problema vero della partecipazione è che essa va collegata a modalità per far decidere davvero le persone.

I fallimenti dei grandi movimenti a favore della partecipazione dei primi anni '70 (quelli che hanno portato ai decreti delegati nella scuola, allo sviluppo della democrazia in fabbrica, ai quartieri, etc.) dimostrano due cose:

1. La partecipazione non è un fiore che esiste in natura ma va costruita con molto sforzo, e va molto curata perché richiede impegno e superamento dell'egoismo;
2. una partecipazione che non si leghi alla possibilità per chi partecipa di decidere e incidere davvero non consente di far maturare e crescere la gente.

In base alla nostra tradizione, oltre che ai nostri valori e alla nostra fede, il termine vero al quale va collegata la partecipazione è decisione e assunzione di responsabilità, il che vuol dire possibilità di decidere da una parte, ma anche possibilità per i cittadini di fare delle verifiche rispetto ai risultati delle decisioni.

Noi non veniamo da una grande tradizione di partecipazione. L'istituzione ecclesiastica non ha sempre favorito al massimo la partecipazione al consenso. Le difficoltà di realizzare gli stimoli, che sono venuti dal Concilio, ci dicono che anche noi dobbiamo fare un bel pezzo di strada al nostro interno; sono anche convinto che se riuscissimo a fare questa strada anche al nostro interno avremmo poi più forza come modello e stimolo per far avanzare il progetto della partecipazione in generale.

3. Il grande problema che abbiamo aperto nelle nostre democrazie di tutto l'Occidente non è più solo un problema di legittimazione del potere, ma un problema di legittimità e cioè di fondamento del potere sul piano dei grandi valori fondanti, sul piano dei valori etici e così via. Oggi non c'è consenso su un unico progetto e concezione, un unico progetto e fondamento del potere, si apre qui la grande questione del pluralismo e della combinazione fra pluralismo e fondamento veritativo della democrazia.

Abbiamo però una fortuna: la nostra Costituzione.

Chiunque in questo periodo mette in discussione la nostra Costituzione perché è vecchia, delle due l'una: o non la conosce e non fa un discorso serio su che cosa ha significato e su cosa significa questa Costituzione, oppure lo fa perché ha in mente dell'altro.

La nostra è una Costituzione che ha vinto perché una serie di valori fondanti della democrazia hanno trovato, anche per una serie di mere contingenze storiche, largo spazio nella nostra Costituzione. Siamo attenti: la Costituzione non ha vinto perché – per esempio – si è realizzato il progetto di terza via in qualche modo formulato attraverso i primi articoli (gli articoli sui principi) e poi il complesso dei diritti e dei doveri. Da questo punto di vista una delle possibili valenze che la Costituzione aveva assunto in base alle scelte dei costituenti non ha funzionato. È una strada che non si è potuta imboccare subito (e oggi sempre di meno) perché è una strada molto ideologizzata: la ricerca della terza via tra individualismo e collettivismo. Questo ha creato una serie di equivoci. Ad esempio, sul diritto al lavoro, negli anni '70 la tesi era che lo Stato-apparato, lo Stato-persona doveva mettere a disposizione di tutti i cittadini un posto di lavoro; questa prospettiva generale imputava ai doveri dello Stato la costruzione del posto di lavoro per tutti, l'istruzione per tutti e così via. Ma se guardiamo bene la nostra Costituzione non è

così: il diritto al lavoro e all'istruzione deve essere costruito non dallo Stato-persona, dallo Stato-apparato, non dal solo Parlamento, dal solo governo, non dai soli corpi locali ma dallo Stato-comunità, dalla società nel suo complesso.

Il che significa che a ogni livello di pubblici poteri ma anche di cittadini, di persone, come a livello di gruppi si deve avere una precisa assunzione di responsabilità che consenta di realizzare questa serie di diritti che poi lucidamente i nostri costituenti collegano a una serie di doveri. Dovrebbe essere ovvio che per assolvere quei diritti è indispensabile che ci sia da parte di tutti i cittadini il dovere di pagare le tasse, e il dovere di contribuire per quanto possono – con modalità fissate dalla Costituzione o fuori – alla realizzazione delle condizioni perché ci sia il posto di lavoro per tutti, l'istruzione per tutti, l'assistenza e la previdenza per tutti.

Da questo punto di vista la Costituzione ha vinto quando ha posto come fondamentale in una democrazia la ricerca di un equilibrio sempre più valido fra libertà e uguaglianza, fra diritti e doveri. La grandezza e la modernità della Costituzione stanno in questo.

4. C'è un'altra tesi corrente e per me erronea: la Costituzione è valida nella prima parte; è spaventosamente invecchiata per la seconda parte, quella sull'organizzazione.

Anche questo non è vero perché se guardiamo al complesso di potere e contropotere posto in essere nella parte organizzativa della Costituzione ci accorgiamo di alcune cose. Certo c'è un limite, ed è quello di eccesso di garantismo dovuto alle condizioni nelle quali è stata costruita la Costituzione, ma quell'eccesso di garantismo, che ha portato alla Corte Costituzionale, al Consiglio Superiore della Magistratura, allo sviluppo del sistema delle autonomie, etc. (divisioni orizzontali dei poteri più la divisione verticale rispetto ai poteri locali), in realtà si lega a una profonda articolazione dei livelli di potere che è particolarmente idonea a consentire poi forme di partecipazione diverse.

5. Per quanto riguarda il ruolo dei partiti: dopo quella sovietica del '36, la nostra è una delle prime Costituzioni in Occidente che affronta il problema dei partiti. Lo affronta con dei limiti perché in realtà se avessero dato retta a Mortati o agli altri, accanto al primo articolo (i partiti sono associazioni per promuovere la partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale con metodo democratico) avremmo avuto il secondo in cui si diceva che anche la vita dei partiti doveva essere organizzata al proprio interno sulla base del metodo democratico. Quindi esistono dei limiti, però non possiamo dimenticare che è stato grazie all'opera dei partiti

– come dei sindacati – che nel nostro paese, nella nostra democrazia si sono sviluppate forti forme di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini alla vita politica.

Certo, non è tutto oro quel che luccica, vi sono ambiguità e contraddizioni e vi sono limiti progressivi che si sono venuti manifestando nell'opera dei partiti, ma questo è dovuto a una funzione che i partiti hanno svolto positivamente dalla Costituzione in poi, e cioè una specie di funzione di supplenza dei partiti in una società che non aveva tradizioni di partecipazione, aveva poche tradizioni di democrazia, una società divisa, con forti squilibri territoriali, economico-sociali e così via. Se da noi sono venute sviluppandosi forme di partecipazione significativa alla vita politica, economica e sociale nello spirito indicato dall'art. 3, comma 1, che fa della partecipazione il metodo anche per il superamento della disuguaglianza, questo si deve ai partiti. Contemporaneamente i partiti hanno svolto una funzione di supplenza rispetto a istituzioni dello Stato fragili e con poco consenso. Non dimentichiamo: adesso è sacrosanta la battaglia di tutti perché si abbiano istituzioni più trasparenti, più efficienti, più imparziali, ma subito dopo la caduta del fascismo eravamo in presenza di istituzioni che non avevano sicuramente dietro una grande tradizione democratica, di istituzioni chiuse, di istituzioni al servizio di un potere abbastanza autoritario e anche in questo la presenza dei partiti è stata positiva. Il problema si è aperto quando i partiti – sulla base di questa funzione di supplenza – sono stati messi in condizione di espandere la propria presenza a livello di Stato e di società.

6. La nostra è una delle pochissime democrazie in Occidente nelle quali il Parlamento conta ancora qualcosa: è emblematico il fatto che battaglie grandi e piccole, manovre politiche grandi e piccole in corso in questa fase singolare di evoluzione anche del nostro sistema politico si sono svolte e si stanno svolgendo in Parlamento. Per fortuna non abbiamo un Parlamento che – come in altri paesi – è solo una Camera nella quale vengono accolte decisioni prese altrove; anche questo è un effetto positivo (pur con i limiti che sono sotto gli occhi di tutti) di un sistema istituzionale complesso e della presenza dei partiti.

È in questo contesto che va collocato il discorso delle riforme istituzionali, avendo in mente queste grandi trasformazioni di fondo delle democrazie e facendo i conti con le difficoltà proprie della nostra democrazia in rapporto all'evoluzione del sistema politico e del sistema dei partiti.

Proprio perché la Costituzione ha avuto successo, proprio perché si è diffuso ed è disceso davvero nel costume del paese il metodo del-

la libertà e della partecipazione sono venute diminuendo «le diversità» che una parte delle forze politiche e sociali hanno mantenuto per lungo tempo nei confronti del metodo democratico comune all'Occidente.

La Costituzione ha avuto successo perché ha respinto l'estrema sinistra e – su un altro piano – l'estrema destra, che inizialmente contestavano il metodo democratico così come si era venuto configurando in Occidente, e proprio perché ha avuto successo nel ridurre queste diversità si trova adesso di fronte a un problema molto delicato: consentire il passaggio da un sistema politico che esprimeva la maggioranza di governo attraverso l'aggregazione al centro, attorno al partito con maggiore consenso e contro le forze antisistema, a un nuovo sistema di possibili maggioranze alternative fra le quali il cittadino sceglie quella che deve andare al governo.

Se questo è il punto, qual è la difficoltà più grossa che abbiamo in questo momento? Non è vera la tesi qualunquista che dice che le democrazie non sono in grado di fare le riforme incisive. La Francia è lì a dimostrare che nello spazio di due anni si può addirittura cambiare due volte il sistema elettorale; la Grecia dimostra che si possono fare profondi mutamenti nella stessa Costituzione, toccando in quel caso il punto molto delicato quale è quello dei poteri del Presidente della Repubblica. Questo perché in Francia, in Grecia, in Brasile e in Inghilterra esiste una maggioranza forte: una democrazia con maggioranza solida può fare anche delle riforme incisive.

7. Noi dobbiamo fare le riforme costituzionali ed elettorali per porre in esse le condizioni che consentano di avere una maggioranza forte in un contesto di alternanza. Quando il Psi pone come centrale la questione del voto palese lo fa facendo riferimento anche a valori morali, che pure sono coinvolti in quella questione, ma in realtà questo è uno dei modi coi quali l'onorevole Craxi pensa di poter costruire una maggioranza solida, poiché il voto palese diventa lo strumento per ottenere una maggioranza solida attraverso la disciplina dei partiti che si sono coalizzati per il governo in Parlamento. Vi sono poi quelli – come l'onorevole Segni e io stesso – che ritengono invece che occorra porre in primo piano la riforma del sistema elettorale. Una solida maggioranza, cioè una disciplina adeguata fra partiti che partecipano alle coalizioni di governo, è possibile a patto che l'elettore scelga una maggioranza di coalizione.

Attraverso questo tipo di contrasto si può cogliere il problema vero di fronte al quale ci troviamo: la costruzione di maggioranze solide.

8. Forse noi cattolici veniamo da tradizioni che non hanno chiaro che la maggioranza in democrazia non è un lusso che uno può o

non può avere: è il cardine per far funzionare una democrazia matura. A questo scopo una democrazia matura deve poter prevedere anche meccanismi adeguati per il ricambio delle maggioranze e per l'alternanza quando gli elettori decidano.

Il problema centrale è questo, come dotare la democrazia di quel bene fondamentale che è una maggioranza solida.

Ecco allora il discorso delle riforme preliminari, che sono da una parte la riforma del Parlamento e dall'altra la riforma delle autonomie. Avviando la riforma del Parlamento, con la revisione dei regolamenti, il superamento del bicameralismo eguale, si crea lo strumento per rendere più rapidi i successivi interventi legislativi sempre più indispensabili. E perché riforma delle autonomie locali? Perché queste sono il primo volto attraverso il quale il potere pubblico prende contatto coi cittadini: da questo punto di vista la riforma diventa il primo modo per dare risposta alle esigenze molto forti di efficienza e trasparenza a vantaggio dei cittadini e perché a livello locale può diventare più agevole avviare anche una modifica del sistema elettorale che consenta al cittadino di aumentare una propria partecipazione, non solo consentendo ma decidendo sulla maggioranza.

9. Si può partire subito dal sistema elettorale, ma per questo occorre una forte spinta da parte del paese e – perché no? – da parte di articolazioni del mondo cattolico come di tutti i mondi culturali e sociali più sensibili ai problemi di fondo del Paese, o si può partire all'interno del sistema politico da queste riforme preliminari. Ma alla fine il processo di riforma deve essere in qualche modo circolare e quindi investire tutti i punti: il livello dei pubblici poteri statali, il livello dei pubblici poteri locali, il livello dei servizi e il livello del sistema elettorale.

Questo è un processo completo e richiede una specie di conversione continua di gruppo. Sappiamo quanto sia già difficile la conversione continua a livello personale, immaginare una conversione continua di gruppo – cioè di una classe politica, di gruppi dirigenti – è certamente ancora più difficile. Anche per questo diventa indispensabile che, per esempio, un'associazione come l'Azione Cattolica non solo continui a darsi carico di questi problemi ma accenti anche il momento dello spirito critico, della contestazione nei confronti di limiti della classe politica, democristiana e non, di comportamenti non adeguati per la realizzazione del processo di riforma. Perché se è vero che la democrazia è un bene di tutti, è altrettanto vero che la riforma della democrazia è qualcosa che deve interessare tutti.