

«Organizzare la semplicità»
per una democrazia matura.
Roberto Ruffilli
e le riforme istituzionali

Nicola Antonetti

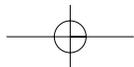


1. Si ripresenta in questa sede il testo di una relazione svolta da Roberto Ruffilli a Praglia tra il 6 e il 7 febbraio del 1988 nell'ambito del IV Seminario nazionale di studi dell'Azione Cattolica dedicato a "Etica, politica e istituzioni"¹. Fu l'ultima volta che il professore dell'Università di Bologna e senatore della Democrazia Cristiana (dal 1983) parlò a esponenti di quel mondo cattolico della cui tradizione democratica fu sempre interprete e protagonista; dopo poco più di due mesi, il 16 aprile, sarebbe stato ucciso barbaramente dal piombo delle Brigate Rosse.

Dopo vent'anni il testo – verosimilmente non rivisto dall'autore e inserito nella raccolta postuma dei suoi scritti curata da Giuliana Nobili Schiera e Maria Serena Piretti – restituisce il modo di argomentare ruffilliano, mai semplice e sempre ricco di suggestioni e di richiami storico-politici, espliciti o impliciti; soprattutto evidenzia, in sintesi, gli indirizzi di riforma delle istituzioni che Ruffilli propose per costruire un sistema politico che vedesse «il cittadino come arbitro». Oggi sono cambiati o scomparsi i principali attori politici e istituzionali degli anni Ottanta del secolo scorso: dai primi anni Novanta si è celebrato, e solo in riferimento all'evoluzione materiale della nostra Costituzione, l'avvento di una seconda Repubblica e, in questo difficile avvio del 2008, c'è chi avverte che siamo alle soglie di una ulteriore svolta politica che lascerebbe presagire l'avven-



¹ R. RUFFILLI, *Riforma dello Stato e coscienza civile* (1988), 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. Per ulteriori notizie sul tema del seminario e sulle altre relazioni svolte in quella stessa occasione da Giorgio Berti, Domenico Rosati, Enrico Berti e Mario Segni, cfr. «Segno Sette», 1 marzo 1988.



to di una terza Repubblica. Sarebbe pertanto azzardato o inutile di fronte alle trasformazioni accennate discutere di attualità o inattualità dei progetti di Ruffilli per il riassetto delle forme di governo e di Stato e per le riforme elettorali; piuttosto, rimane inalterato – sul piano analitico come su quello politico – il rilievo dell’approccio «sistemico» da lui sviluppato per valutare le ragioni profonde della crisi (ancora irrisolta) della democrazia italiana e per prospettare, muovendo da esse, alcune soluzioni che, in ossequio al «realismo politico» assunto dalla tradizione cristiana, egli considerava necessarie, pur se mai perfette né definitive.

Nella relazione di Praglia Ruffilli evocava le difficoltà del momento e ribadiva la sua fiducia nella Costituzione e nei suoi valori democratici: «Abbiamo però una fortuna: la nostra Costituzione». Era la posizione espressa prima e dopo la sua partecipazione ai lavori sia del Dipartimento sui “Problemi dello Stato” della Democrazia Cristiana (a far parte del quale fu chiamato da Ciriaco De Mita) sia della Commissione Bozzi “per le riforme costituzionali e legislative” che operò tra il novembre del 1983 e il gennaio del 1985, ma non era – va ricordato – una posizione maggioritaria in quella stagione, neanche tra i vari professori impegnati nel dibattito sulle riforme².

Negli anni Ottanta si era accentuato lo scontro tra due tendenze, tra quella più antica volta a stimolare l’«attuazione» della Costituzione e quella più nuova che richiedeva una «revisione», più o meno completa, della stessa, in base alla sua presunta incapacità di risolvere gli inediti problemi insorti per la governabilità del paese. Queste due tendenze si fronteggiavano, con una finzione lessicale tutta italiana, attraverso l’alternativa tra progetti «soffici» e progetti «forti» di riforma costituzionale. Per Ruffilli l’*impasse* tra progetti che si escludevano a vicenda non era meramente lessicale, ma metteva in causa l’intero complesso di accomodamenti istituzionali necessari o indotti dalla stessa Costituzione; cioè, a quel punto, l’inerzia riformatrice dei partiti non comprometteva solo i loro rapporti (con le varie convenzioni *ad excludendum* o *ad includendum*), ma favoriva lo sviluppo di forze sociali, centripete e centrifughe, impegnate a perseguire nuove modalità di contrattazione extra-partitiche con le istituzioni, peraltro sempre più svilite nei loro ruoli e nelle loro funzioni³.

² Cfr. sulle varie posizioni rispetto alle riforme F. SODDU, *Gli studiosi di diritto costituzionale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 4/2001, pp. 1133-1153.

³ Un’analitica rassegna critica dei progetti di riforma costituzionale emersi nella stagione in cui Ruffilli operò in Parlamento è quella svolta da F. TERESI, *La strategia delle riforme. La tormentata revisione della Costituzione repubblicana*, Torino 1998⁴, spec. pp. 11-94.

Ruffilli era convinto che non andava annullato o disperso il patrimonio normativo e politico che, pur tra incertezze e ritardi, si era sedimentato nella vita repubblicana: la Costituzione aveva permesso lo sviluppo delle libertà civili, del «sistema multipartitico» e del «pluralismo» sociale e territoriale così «profondamente radicato nella storia del paese»⁴. A suo avviso, dopo la fine dell'esperienza dei governi di centro-sinistra e con il contestuale scemare delle risorse da investire sul *Welfare State* all'italiana, il sistema parlamentare si era «irrigidito»: i processi decisionali tra Parlamento e Governo (e viceversa) erano sempre più frenati da antiquate regole istituzionali e i partiti avevano finito per «riflettere» spezzoni di società più che per «rappresentare» le esigenze dell'elettorato da mediare a livello parlamentare. Anche nella società si andavano prefigurando inediti accorpamenti di strutture e di interessi ormai «in grado di condizionarsi reciprocamente e in rapporto ai quali non è possibile pensare alla ricostituzione di centri di potere o di decisione nella linea della sovranità nazionale»⁵.

In sostanza, per Ruffilli era divenuto urgente che la vecchia «democrazia governata», con il suo retaggio di lotte ideologiche, cedesse il passo a una nuova democrazia «matura» o, secondo il lessico politico francese, «governante»: era, cioè, urgente ricostruire un circuito virtuoso tra cittadini, partiti e istituzioni, anche intervenendo con molta prudenza sulla parte ordinamentale della Costituzione.

2. Con queste convinzioni Ruffilli avvertì la necessità di interpretare i significati e gli sviluppi di quella «terza fase» della vita politica italiana che Aldo Moro aveva fatto appena in tempo a enunciare prima del suo assassinio⁶; egli, anzi, radicalizzava l'intuizione di Moro, avvertendo che, una volta intrapresa la strada delle riforme e ipotizzata una nuova «razionalità istituzionale», la stessa Democrazia Cristiana, pur mantenendo la tradizionale rappresentanza del «centro» dell'elettorato, era probabilmente destinata a perdere la sua posizione «centrale» nel sistema politico e di governo del paese⁷. Non si trattava di rendere «soffice» il declino della Democrazia Cristiana, da molti previsto o più semplicemente auspicato, bensì di rimodellare, nella prospettiva dell'alternanza al governo, il sistema dei partiti, sen-

⁴ Cfr. R. RUFFILLI e P. A. CAPOTOSTI (edd), *Il cittadino come arbitro. La DC e le riforme istituzionali*, Bologna 1988, pp. 72-73.

⁵ R. RUFFILLI, *La società delle autonomie tra neo-corporativismo e neo-contrattualismo* (1983), ora in R. RUFFILLI, *Istituzioni, Società, Stato*, cit., vol. III, p. 579.

⁶ Cfr. R. RUFFILLI, *Il sistema politico italiano: la terza fase nel pensiero di Moro* (1982), ora in R. RUFFILLI, *Istituzioni, Società, Stato*, cit., vol. III, pp. 537-544.

⁷ Cfr. R. RUFFILLI, *La razionalità istituzionale* (1986), ora in R. RUFFILLI, *Istituzioni, Società, Stato*, cit., vol. III, pp. 771-775.

za minare le loro ragioni storiche, ma togliendo a ciascuno di essi, sulla base di regole condivise, ogni tentazione egemonica. Tale prospettiva era agibile solo a condizione che si procedesse con ritmo graduale ma costante a rinnovare tra i partiti «gli accordi di fondo sul funzionamento di una democrazia elettorale e pluralista, garantista e riformatrice»⁸.

Ruffilli, invece, avvertiva che tra i vari progetti di riforma istituzionale di quegli anni esistevano profonde divaricazioni; in particolare, i progetti avanzati (o “accarezzati”) dai partiti contenevano «non tanto la volontà di stimolare tutti gli attori della democrazia repubblicana a costruire in comune le regole per un più efficace e corretto funzionamento della stessa, quanto invece la volontà di dar vita a regole atte a consolidare una “centralità” duratura a favore di uno di essi ma a scapito di altri»⁹.

Molto importante fu, a suo avviso, il progetto di “grande riforma” lanciato da Bettino Craxi nella Conferenza Programmatica di Rimini dell’aprile 1982 che riprendeva la prospettiva presidenzialistica di Giuliano Amato¹⁰. Proprio di tale prospettiva (che aveva analogie con altre ipotesi “monocratiche”, come quella del cosiddetto “Gruppo di Milano”¹¹) Ruffilli cercò di cogliere le ragioni e di denunciare i limiti. Le prime, a suo avviso, andavano rinvenute nel tentativo di importare con qualche probabilità di successo l’idea di tipo nord-americano di ampliare i contenuti e i significati della delega popolare a un presidente con ampi poteri di iniziativa politica e di arbitraggio nel gioco parlamentare. I costi (quindi i limiti), invece, della proposta di Amato erano, in termini culturali, quelli di sganciare gli italiani dal loro radicamento in tradizioni ideali oltretutto politiche, favorendo in alternativa una «personalizzazione del potere» incrementata da un (allora!) incipiente uso politico dei sistemi e dei mezzi di informazione. Sul piano politico, l’effetto più evidente sarebbe stato quello di rendere «semplice», attraverso una

⁸ R. RUFFILLI, *Partiti, crisi delle istituzioni, governabilità e conflitti senza regole* (1981), ora in R. RUFFILLI, *Istituzioni, Società, Stato*, cit., vol. III, p. 486.

⁹ R. RUFFILLI, *Istituzioni: le regole del gioco*, ora in R. RUFFILLI, *Istituzioni, Società, Stato*, cit., vol. III, p. 588.

¹⁰ Giuliano Amato proponeva l’elezione del capo dell’esecutivo da parte del popolo contemporaneamente all’elezione delle Camere, sia pure in un contesto istituzionale di autonomie territoriali e funzionali: cfr. G. AMATO, *Una repubblica da riformare*, Bologna 1980.

¹¹ Il “gruppo di Milano”, coordinato da Gianfranco Miglio e composto da Giovanni Bognetti, Serio Galeotti, Giorgio Petroni e Franco Pizzetti, sviluppò una importante ricerca promossa dal CESES sulla “Costituzione vigente e crisi del sistema politico, cause ed effetti”, proponendo una serie di «riforme possibili»: cfr. Gruppo di Milano, *Verso una nuova costituzione*, 2 voll., Milano 1983.

profonda riforma dell'ordinamento, i rapporti tra cittadini e istituzioni, innescando, però, il rischio di sciogliere i residui vincoli di appartenenza sociale e politica¹². Soprattutto, annotava Ruffilli, l'implicito indirizzo contenuto nel progetto era quello di costruire un'alternativa alla DC; il che non era affatto illegittimo ma lasciava «inalterata la tendenza dei partiti, grandi o medi, a puntare a vecchie o nuove "centralità" a proprio favore», sfruttando rendite di posizione acquisite o da acquisire¹³. In sostanza, anche le migliori proposte di riforma (e quello di Amato era tra queste) miravano a costruire una democrazia compiuta in una cornice di rinnovamento dello Stato, ma, quando le stesse proposte diventavano «partigiane» (come le chiamava Ruffilli) finivano per confondere il problema di fondo dell'*alternanza* con quello dell'*alternativa* al potere della DC, rilanciando, con il modello presidenzialistico, un assetto *centralizzato* dei poteri.

Ruffilli, dal canto suo, condivideva l'urgenza di «semplificare» lo svolgersi dei processi decisionali, ma – come si espresse anche nel seminario di Praglia – si trattava di tenere conto che ogni operazione di innovazione istituzionale volta a «organizzare la semplicità» doveva avanzare senza prescindere dalla «complessità» nella quale versava la vita democratica italiana; in caso contrario, si sarebbero realizzate solo inutili, se non pericolose, «fughe» in avanti. Sottolineava, quindi, la stretta interdipendenza tra la prospettiva di far evolvere i rapporti tra le istituzioni e la necessità di salvaguardare le conquiste democratiche garantite dalla Costituzione e rifiutava l'idea di abbandonare il «modello multipartitico» a favore di un modello «monocratico e plebiscitario». In alternativa proponeva di incrementare utili forme di democrazia «diretta», dotando il «popolo sovrano» di più agevoli strumenti (per esempio, di referendum propositivi in alcune materie) per superare le *impasse* partitico-parlamentari.

3. Ruffilli era consapevole che la crisi dell'intero sistema politico, imperniato sulla cosiddetta «repubblica dei partiti», richiedeva che si mettesse mano a una riforma del sistema elettorale; sapeva, però, sulla base della sua esperienza di studioso, che ogni riforma elettorale, se non condivisa ed espressamente diretta a rinnovare e rendere efficace la «governabilità», avrebbe semplicemente favorito una

¹² Negli sviluppi del dibattito sulle riforme istituzionali a favore del presidenzialismo nelle sue varie forme si è espresso, tra gli altri, G. REBUFFA, *Elogio del presidenzialismo*, Roma 1996, mentre una posizione contraria è quella espressa, tra gli altri, da L. ELIA, *La Costituzione aggredita*, Bologna 2005, spec. pp. 61-67.

¹³ R. RUFFILLI, *Elezioni del Presidente. Una semplificazione pericolosa* (1983), ora in R. RUFFILLI, *Istituzioni, Società, Stato*, cit., vol. III, p. 602.

maggioranza parlamentare rispetto a un'altra. Era anche convinto che qualsiasi sistema elettorale (maggioritario o proporzionale), pur esprimendo principi diversi, se ben calibrato poteva produrre risultati positivi per migliorare gli equilibri tra le esigenze della rappresentanza politica e quelle del governo. La sua diffidenza, varie volte manifestata, verso il sistema maggioritario con collegio uninominale non era preconcetta – infatti non lo riteneva affatto «elemento riduttivo per la democraticità dell'ordinamento statale»¹⁴ – ma motivata dalla preoccupazione che, in una situazione di decrescente partecipazione popolare alla vita politica, con tale sistema, specialmente nella sua versione a un turno, si sarebbe corso il rischio di pervenire alla sostanziale esclusione dei cittadini da ogni potere di influenza sulla selezione dei candidati. E ciò, egli riteneva, soprattutto perché non si prevedeva, nel medio termine, di far derivare la selezione dei candidati da elezioni “primarie”, ma di lasciarla alla discrezione delle segreterie dei vecchi partiti e, soprattutto, dei nuovi gruppi di pressione.

Diversamente, Ruffilli riteneva preliminarmente a ogni progetto di riforma un mutamento concordato degli assetti interni delle vecchie e nuove formazioni politiche e in tal senso riprendeva la proposta avanzata, inutilmente, nei lavori della Costituente da Costantino Mortati e dallo stesso Moro, relativa all'articolo 49, finalizzata a una regolamentazione accertabile della vita e della struttura dei partiti. Inoltre, si esprimeva perché le ipotesi di riforma di cui si discuteva non prescindessero dalla consapevolezza che con ogni sistema elettorale, quindi anche con quelli maggioritari, il superamento della frammentazione dei partiti non sarebbe stato mai automatico, ma avrebbe potuto essere agevolato dal rafforzamento dei grandi partiti nazionali, alternativi tra loro e dotati di una struttura forte e controllabile in ogni momento dagli elettori. In tal senso chiedeva, per l'immediato, di introdurre correzioni al sistema proporzionale, prevedendo l'esclusione dal Parlamento di partiti o movimenti che non superassero con i loro voti un'alta soglia di sbarramento nelle singole circoscrizioni, riducendo l'ampiezza di queste ultime e il numero dei candidati (ciò per favorire un rapporto diretto tra eletti ed elettori), includendo nel voto l'obbligo di indicare la maggioranza di governo, e, infine, stabilendo un contenuto premio in seggi alla stessa maggioranza.

A Ruffilli non pareva che nella situazione italiana degli anni Ottanta si potesse inseguire la chimera di una polarizzazione bipartitica, piuttosto gli pareva realistico ipotizzare la formazione di «coali-

¹⁴ R. RUFFILLI, *Materiali per la riforma elettorale* (1987), ora in R. RUFFILLI, *Istituzioni, Società, Stato*, cit., vol. III, pp. 815-816.

zioni» di partiti in competizione tra loro; per raggiungere tale fine bisognava agevolare i processi elettorali per la costituzione obbligatoria di espliciti programmi di maggioranza, lasciando solo agli elettori (agli «arbitri») la responsabilità di scegliere tra essi. Nella prospettiva di coalizioni alternative non c'era quindi necessità di rinunciare al sistema proporzionale, ma di correggerlo per favorire il costituirsi di maggioranze «solide» con l'accortezza di introdurre contestualmente il principio maggioritario nel funzionamento degli organi del Parlamento e nei rapporti di quest'ultimo con l'esecutivo. Di qui la sua insistenza nel voler introdurre il voto palese, non solo per la legge finanziaria, e nel dare alla maggioranza la responsabilità di determinare gli ordini del giorno dei lavori parlamentari. Di qui, quando il PCI mirava a rafforzare il sistema parlamentare attraverso un nuovo assetto monocamerale, la sua opzione per un «bicameralismo razionalizzato» e «differenziato» nelle strutture e nelle funzioni di ciascuna Camera e, infine, per una legge che rafforzasse i poteri del Presidente del Consiglio all'interno del Governo e nei confronti del Parlamento¹⁵. Tali proposte e le altre indirizzate alla riforma delle istituzioni apicali dovevano essere sostenute e affiancate da una incisiva riforma che facesse evolvere ruoli e funzioni delle autonomie locali; questo perché, come ebbe modo di ripetere anche a Praglia, «queste [le autonomie locali] sono il primo volto attraverso il quale il potere pubblico prende contatto con il cittadino». In sostanza, Ruffilli, con solidi strumenti culturali, era ben consapevole della impossibilità o, addirittura, della pericolosità presenti nel rinviare a soluzioni governative esigenze e indirizzi locali, che, al contrario, dovevano esplicitarsi liberamente: una qualsiasi prospettiva di rinnovamento dell'ordinamento istituzionale democratico non poteva negare il valore delle realtà sociali e territoriali, né la normatività da esse espresse.

Ruffilli non vide, anzi gli fu impedito di vedere, quei mutamenti che, per ragioni interne e internazionali, il nostro sistema politico-istituzionale ha subito fino a oggi; non sappiamo, quindi, se, muovendo dalla sua idea delle «riforme possibili», le sue opinioni sarebbero mutate di fronte al malinconico esito dei ripetuti tentativi di superare la crisi della nostra democrazia. Quello che Ruffilli prevede e cercò di dimostrare fu che in qualsiasi situazione ogni *deficit* democratico si supera muovendo dalla contestuale ridefinizione sia delle regole e delle forme istituzionali come dei diritti e dei doveri propri dell'arbitro della democrazia, cioè del cittadino.

¹⁵ Il progetto di riforma costituzionale della Democrazia Cristiana elaborato con il contributo di Ruffilli e presentato il 30 marzo 1984 alla Commissione Bozzi si trova ora in R. RUFFILLI e P. A. CAPOTOSTI (edd), *Il cittadino come arbitro*, cit., pp. 231-248.