

Il progetto di Ruffilli e il suo travolgimento. Dalla “democrazia matura” alla democrazia degenerata

Michelangelo Bovero

1. *Premessa: oggi, 11 aprile 2003*

Come discutere di riforme istituzionali, oggi, in tempo di guerra e di terrore, oppressi dalla paura che la guerra contro l'Iraq non porti affatto alla sconfitta del terrorismo ma invece alla crescita della sua diffusione? Come riflettere sulle idee per le riforme istituzionali di Roberto Ruffilli, che da un altro terrorismo fu abbattuto, senza provare, oggi, un senso di frustrazione rinnovato e moltiplicato? Come riprendere in esame architetture per la convivenza, oggi, guardando immagini di macerie, mentre il mondo corre il pericolo di essere sbriciolato nella tenaglia “asimmetrica” dell'arroganza del più forte e della disperazione (temo) fanaticamente dei più deboli?

Eppure è doveroso farlo. Perché intanto c'è chi prosegue con indifferente protervia – all'ombra, oggi, della disattenzione generale – nel suo disegno di devastazione del nostro ordinamento. E purtroppo ha le forze numeriche per riuscirci. Ma ciò non accadrà, non deve accadere, senza resistenza intellettuale e morale.

2. *Le preoccupazioni e le indicazioni di Ruffilli, quindici anni dopo*

La raccolta di documenti e discorsi curata da Roberto Ruffilli e Piero Alberto Capotosti che ha per titolo *Il cittadino come arbitro* si chiude con uno sguardo retrospettivo e prospettivo di Ruffilli sulla vicenda dei tentativi, ripetuti e reiterati, di riforma istituzionale in Italia. Ruffilli consegnava a questo testo finale una sintesi delle sue preoccupazioni e delle sue indicazioni per il futuro. Un futuro che sventuratamente non lo avrebbe più visto come protagonista.

Rileggendo queste pagine a quindici anni di distanza, certe

preoccupazioni di Ruffilli assumono il significato di amare previsioni. Considerando il problema politico-istituzionale italiano nel contesto della «più generale crisi di trasformazione della rappresentanza politica nelle democrazie occidentali, in relazione all'accrescersi della spinta alla partecipazione diretta dei cittadini nella scelta di uomini e programmi di governo», Ruffilli annotava: «Viene ad incidere anche da noi la pressione per il ridimensionamento di una “democrazia mediata” dai partiti, a favore di una “democrazia immediata”, che aumenti la possibilità di decisione effettiva da parte dei cittadini. Anche se poi non manca di farsi sentire la propensione verso forme di “democrazia plebiscitaria”, con la disponibilità a forme di delega a personalità ed istituzioni più o meno carismatiche. [...] Si precisa così una specie di circolo vizioso, che vede l'opinione pubblica ed i cittadini contestare i limiti della delega concessa ai partiti e l'uso incontrollato da parte loro della stessa, e puntare al tempo stesso all'attribuzione di deleghe ancora più ampie a soggetti politici istituzionali ancor meno controllabili»¹.

Ciò che Ruffilli temeva è purtroppo accaduto, si è realizzato oltre ogni misura immaginabile. L'intera vita politica italiana è immersa in un'atmosfera di plebiscitarismo demagogico. E con l'indicazione del candidato-premier sulla scheda elettorale (perfettamente illegittima e anticostituzionale²) si è instaurata di fatto una forma di governo che suggerisco di chiamare “presidenzialismo materiale”. Tutto ciò è accaduto, si badi bene, a Costituzione formalmente invariata. Come non accorgersi dell'analogia – formale, s'intende, giacché i contenuti sono diversi – con il destino dello Statuto, che fu svuotato dal fascismo e ridotto ad un pezzo di carta senza valore?

Se guardiamo ora alle indicazioni di Ruffilli, alle linee-guida della sua idea di riforme istituzionali, possiamo dire, a mio avviso, che la realtà politica attuale ne rappresenta un sostanziale travolgimento. Anzitutto, Ruffilli considerava pienamente valide le scelte fondamentali della Costituzione del 1948³. Pertanto, riteneva che non si dovesse affatto aprire una nuova fase costituente, bensì che

¹ R. RUFFILLI, 1988: *nuove spinte e vecchi ostacoli al processo di riforma istituzionale*, in R. RUFFILLI - P.A. CAPOTOSTI (edd), *Il cittadino come arbitro. La DC e le riforme istituzionali*, Bologna 1988, pp. 395-96.

² Cfr. S. CECCANTI, *La trasformazione strisciante delle istituzioni*, in questo numero, pp. 37-49. Tale indicazione viene definita come un semplice e costituzionalmente legittimo “auto-vincolo politico”. L'argomento addotto a sostegno di questa tesi mi sembra debole e autoconfutante. In ogni caso, il rilievo di illegittimità costituzionale non è affatto “ingenuo” e “astratto”, come lo qualifica Ceccanti, se – come ritengo – l'indicazione del candidato-premier prefigura nientemeno che una trasformazione materiale della forma di governo.

³ Cfr. R. RUFFILLI - P.A. CAPOTOSTI (edd), *Il cittadino come arbitro*, cit., p. 397.

occorresse procedere ad un “perfezionamento” del sistema costituzionale vigente mediante “compromessi ragionevoli”⁴. Mentre, in questi ultimi anni, allo svuotamento progressivo della Costituzione si è aggiunto il discredito. Non è il caso di ricordare certe oscene dichiarazioni recenti. Inoltre si è purtroppo inaugurata, alla fine della scorsa legislatura, una prassi – che non dubito possa divenire una consuetudine meta-costituzionale – di modificazione della Costituzione “a maggioranza”, intendendo per maggioranza, contro lo spirito della Costituzione, proprio quella politica.

L’obiettivo generale di Ruffilli era quello di creare «le condizioni, anche istituzionali, per il rapporto dialettico fra un Esecutivo stabile ed un Legislativo saldo»⁵. Lo strumento da lui privilegiato era la razionalizzazione del parlamentarismo, prendendo «in considerazione congiuntamente le esigenze di “governabilità” e di “democraticità”»⁶. Invece, il criterio della governabilità – o “efficienza”, come più spesso la si usa chiamare – ha finito per mettere in ombra, anche nei dibattiti fra studiosi, quello della democraticità⁷. Per non dire della divisione dei poteri, al cui miglioramento Ruffilli guardava sia come una risorsa per aumentare “capacità decisionale” e “funzionalità organizzativa” delle istituzioni, sia come una garanzia del cittadino mediante il «dispiegamento di un efficace sistema di “contrappesi” e di controlli reciproci»⁸. In tutta evidenza, il blocco di potere governativo-parlamentare attualmente maggioritario si mostra insofferente verso ogni vincolo e limite, e punta a sfigurare il principio stesso della divisione dei poteri.

3. *Il cittadino come arbitro in una democrazia matura*

Roberto Ruffilli sintetizzava la propria visione generale in alcune formule icastiche, spesso ripetute e talvolta arricchite di varianti e specificazioni nei diversi contesti. Tra esse emerge senz’altro quella che evoca la figura del “cittadino come arbitro”. Suggestivo di prenderne in considerazione il significato mettendolo in relazione

⁴ Cfr. *ibidem*, pp. 397, 399, 402, 404.

⁵ *Ibidem*, p. 398. Cfr. anche l’*Introduzione*, sempre di Ruffilli, al medesimo volume, p. 4.

⁶ *Ibidem*, p. 402.

⁷ Di opposto avviso S. CECCANTI, *La trasformazione strisciante delle istituzioni*, cit. Non ho qui modo di replicare adeguatamente. Mi limito a suggerire, come spunto per una possibile discussione futura, che la concezione, sostenuta da Ceccanti, della democraticità di un sistema politico, fondandosi sull’idea di “mandato elettorale a governare”, non solo è teoreticamente criticabile in base a concezioni alternative, ma è anzitutto praticamente pericolosa, in quanto apre le porte alle degenerazioni della democrazia, cui accennerò più oltre.

⁸ R. RUFFILLI - P. A. CAPOTOSTI (edd), *Il cittadino come arbitro*, cit., p. 398.

a quello di un'altra espressione ricorrente nelle pagine di Ruffilli: "democrazia matura". Le nozioni a cui le due formule alludono sono in tutta evidenza connesse.

Una "democrazia matura", secondo Ruffilli, è strutturalmente "complessa", e tale dev'essere e rimanere, in quanto si fonda sul pluralismo politico, sociale e culturale che caratterizza la "società aperta"⁹. Per questo Ruffilli metteva in guardia contro le «soluzioni apparentemente semplici, ma in realtà controproducenti: quella di una ristrutturazione del sistema elettorale, che spinga verso il bipartitismo attorno agli attuali partiti grandi e piccoli, o quella di una departitizzazione della vita politica ed istituzionale attraverso l'elezione del capo dell'esecutivo»¹⁰. Non ho bisogno di sottolineare che la direzione in cui ha marciato la nostra realtà, sospintavi dall'intera (o quasi) classe politica, è proprio quella delle grandi semplificazioni avversate da Ruffilli.

In una democrazia matura il ruolo del cittadino è assimilabile, per Ruffilli, a quello di un "arbitro". Questa idea-guida era maturata e si era definita in un contesto storico specifico, quando cruciale appariva a molti il problema dell'isolamento autoreferenziale dell'intero sistema politico-partitico, quasi prigioniero di se stesso in una spirale di irresponsabilità e delegittimazione crescenti. Sulla base di questa lettura della realtà, un disegno complessivo di riforme istituzionali avrebbe dovuto anzitutto assumere come obiettivo eminente, secondo Ruffilli, la riqualificazione del potere del "cittadino elettore". Anziché rassegnato spettatore delle sorti di maggioranze e governi sulla cui formazione o dissoluzione non aveva effettiva influenza, il cittadino doveva (ri?)diventare il giudice-arbitro della competizione tra i partiti, o meglio tra "coalizioni alternative" che si affrontano esplicitamente nella «battaglia per la guida del paese»¹¹. Ebbene, si potrebbe pensare che un obiettivo di questo genere sia stato, in qualche forma e misura, conseguito, sia pure per altre vie rispetto a quelle immaginate da Ruffilli – anzi, proprio attraverso semplificazioni in parte simili a quelle da lui criticate. A mio avviso, la somiglianza nei risultati è innegabile, ma è insieme apparente e ingannevole; e ciò dovrebbe indurre molti a una riflessione critica e autocritica.

4. *Democrazia degenerata*

Che ne è della "democrazia matura" vagheggiata da Ruffilli? Ho l'impressione che la nostra democrazia assomigli a quei frutti rac-

⁹ Cfr. R. RUFFILLI - P. A. CAPOTOSTI (edd), *Il cittadino come arbitro*, cit., pp. 400, 66-69.

¹⁰ *Ibidem*, p. 69.

¹¹ *Ibidem*, p. 400.

colti troppo acerbi, che non maturano mai. Da una democrazia immatura siamo passati a una democrazia degenerata. Indico in estrema sintesi quelli che, a mio giudizio, sono i due aspetti principali della degenerazione della democrazia attualmente in corso.

In primo luogo, la deformazione verticalistica del sistema istituzionale, e con esso dell'intero processo decisionale politico, a cominciare dalle elezioni. Tende a essere percepita come momento cruciale del gioco democratico, e a diventarlo di fatto, l'investitura "diretta" di capi e capetti – del "capo" centrale e dei capetti periferici. Il principio che si va affermando, nella realtà come nelle coscienze, sembra essere il seguente: in ogni sfera, chi decide è chi presiede (o viceversa). Le elezioni si trasformano in un rito di identificazione personale; il contenuto dell'atto di eleggere tende a risolversi in una delega pressoché incondizionata a poteri monarchici, i cui titolari, sentendosi "investiti" (o "unti"), coerentemente interpretano il proprio ruolo con discrezionalità (e spesso arroganza) autocratica. Ne risulta per l'appunto una deformazione patologica, che chiamerei macrocefalia istituzionale: a tutti i livelli e in tutti i comparti, una testa ipertrofica, e spesso inintelligente, schiaccia corpi rappresentativi esili e depotenziati.

In secondo luogo, la distorsione del sistema politico – intendo, l'insieme dei soggetti che svolgono, o dovrebbero svolgere, la funzione di aggregazione del consenso intorno a progetti e programmi – e con esso del rapporto di rappresentanza: una distorsione prodotta dal repentino e improvvido passaggio alla logica della (cosiddetta) democrazia maggioritaria, che ha costretto le forze e gli orientamenti politici, in una fase storica magmatica, a convogliarsi entro un'artificiosa gabbia dicotomica. Ne sono conseguite, per un verso, la rissosità endemica in ciascuno dei due raggruppamenti, con lacerazioni continue, per lo più ricomposte, ogni volta precariamente, attraverso accordi di facciata e/o di puro potere; e per l'altro verso, l'alterazione della fisionomia dei corpi rappresentativi rispetto a quella dei corpi sociali che essi dovrebbero rappresentare.

Quest'ultimo aspetto meriterebbe una considerazione analitica che in questa sede posso soltanto abbozzare. Da un lato, la composizione dei gruppi di rappresentanti, ovvero degli eletti negli organi della rappresentanza politica, risulta più o meno gravemente irriducibile – per distorsione delle rispettive proporzioni, ma anche per annacquamento o dissolvimento dei caratteri identitari di alcuni di tali gruppi – a quella dei rappresentati, o meglio dei cittadini elettori, appunto *non* correttamente rappresentati (nel complesso). Dall'altro lato, questi tendono a rimodellare il proprio rapporto con i rappresentanti adottando una serie di atteggiamenti

differenziati, che possono essere descritti con la triade concettuale, coniata da Albert O. Hirschman, *exit, voice, loyalty*¹². Emerge in primo piano, anzitutto, il fenomeno della caduta di interesse, della disaffezione, dell'allontanamento e/o diserzione dalla politica (*exit*), con la conseguente diffusione dell'astensionismo, tipicamente accentuata dai meccanismi elettorali a collegio uninominale. Questa tendenza è, in parte, bilanciata, ma non contraddetta dalla nascita e dalla crescita di movimenti di protesta (*voice*), i cui aderenti manifestano sofferenza-insofferenza nei confronti di rappresentanti dai quali non si sentono adeguatamente (o affatto) rappresentati. Sul versante opposto, la fedeltà (*loyalty*) di certi blocchi di elettorato assume caratteri sempre più irrazionali, appunto fideistici, fomentati dalla logica "amico-nemico" dei duelli personalistici maggioritari. A volte, curiosamente, questi atteggiamenti si alternano o addirittura convivono nelle stesse persone. Soprattutto gli ultimi due: la protesta, anche la più esplicita e vibrata, non si spinge fino ad erodere significativamente la lealtà elettorale, vissuta *bon gré mal gré* come estremo baluardo residuo contro la tirannia di una maggioranza proterva.

Ma quel che più importa, e preoccupa, è che ha sempre meno senso dire che l'elettore, fedele o infedele, "sceglie" l'oggetto della sua vecchia o nuova fedeltà politica. Si può affermare invece che una quota crescente di elettori viene scelta, modellata, plasmata, creata dall'alto e dall'esterno, ad opera di concentrazioni inaudite di potere economico e mediatico. Così, il «primato dei cittadini»¹³, che Ruffilli intendeva restaurare, viene a ridursi a una vuota apparenza. L'esito, a mio avviso, è fatale, se non sapremo trasformare l'indignazione contro la democrazia degenerata in energia per l'elaborazione di nuovi progetti di convivenza. A partire, ribadisco, da oneste riflessioni autocritiche.

¹² A.O. HIRSCHMAN, *Lealtà, defezione, protesta*, Milano 1982.

¹³ Cfr. R. RUFFILLI - P. A. CAPOTOSTI (edd), *Il cittadino come arbitro*, cit., p. 401.