

LA PROPOSTA DI POLITICA ISTITUZIONALE DI RUFFILLI

di Leopoldo Elia

I primi scritti che precedono questo nostro incontro di studio — penso in particolare al ricordo pronunciato da Feliciano Benvenuti a Milano, poi pubblicato nella rivista dell'Isap «Amministrare» ed anche in volumetto a cura dell'Associazione «Città d'Uomo» e del Collegio Augustinianum¹ —, ci danno già dei punti di riferimento molto significativi su un tema, quello della proposta di politica istituzionale di Ruffilli, che mi riporta ad un fitto e vivace scambio di idee, di riflessioni, di problemi, particolarmente intenso dal 1983, l'anno dell'inizio della sua attività romana, al Senato ed al dipartimento «Problemi dello Stato» della Democrazia cristiana.

E vorrei subito riprendere la sollecitazione decisiva che Ruffilli ha avuto a formarsi una sua proposta di politica istituzionale proprio dallo studio e dall'esame dei compromessi alla Costituente. Nei saggi che hanno preceduto e che hanno accompagnato gli studi celebrativi del trentennale, promossi dalla Regione Toscana, si coglie il suo impegno a valutare questi compromessi: non si tratta di recepirli acriticamente, né di negarli, come pure è stato fatto da taluno. Questa formula dei compromessi (già evocata alla Costituente) e, riproposta da Cheli, condivisa anche da altri autori, è infatti già quella di un lontano lavoro italo-francese sulla costituzione italiana pubblicato nel 1949, quando Jean Rivero notava che tra forze cattoliche, comuniste, socialiste e di area liberal-democratica

1. Feliciano Benvenuti, *Ricordo di Roberto Ruffilli (lo Studioso)*, in *Ricordo di Roberto Ruffilli*, a cura di Luigi Franco Pizzolato e Umberto Pototschnig, Brescia, Morcelliana, 1989, pp. 31-53.

c'era stato un incontro che non poteva essere definito altrimenti.

L'atteggiamento di Ruffilli rispetto a questi compromessi costituzionali è duplice. Da una parte ne prende atto e non li nega, dall'altra parte però non ne rimane prigioniero, nel senso di ritenerli così fondamentali che risulterebbe difficile, o pericoloso, metterli in gioco. Può così cogliere momenti di doppio binario o di politica del rinvio, la dinamica effettiva cioè delle forze politiche. In questo modo affronta un nodo centrale non solo dello studio del processo costituente, ma della stessa vita politica del quarantennio repubblicano: in una prospettiva gradualista infatti le proposte della nuova Carta sull'organizzazione costituzionale non appaiono meramente strumentali rispetto all'attuazione della prima parte, che certamente è la più valida, quella che ha maggiore capacità di durata, anche per gli obiettivi estremamente ambiziosi che il costituente si è proposto. Ruffilli, su questo punto delicato e fondamentale, sfugge alla contrapposizione consueta, alla dialettica tra efficienza e garantismo nei rapporti tra le varie forze politiche, tra i partiti, una dinamica eccedente rispetto ai bisogni di efficienza, si dice oggi, e certamente con notevoli aspetti di verità. Egli avverte che in realtà è tutt'altro che indifferente alla realizzazione dei principi fondamentali della Costituzione che la seconda parte, la parte organizzativa, si realizzi in un modo anziché in un altro. La Repubblica infatti può essere democratica in modi più completi o invece assai più poveri. E questo coinvolge un rapporto tra potere e cittadino, tra autorità e libertà, che sfugge ad un mero discorso sui congegni costituzionali o sui rapporti tra i poteri.

Emerge questa idea, che in Francia ha trovato una definizione suggestiva: l'idea di democrazia governante. Si parla di democrazia governante proprio nel senso forte di passaggio da una democrazia in cui, malgrado il suffragio universale, le masse, i cittadini meno colti, o meno ricchi, seguono, vengono al seguito: non dico proprio come i cittadini francesi seguivano i loro nobili o padroni nelle elezioni della Costituente del 1871, o come seguivano il barone Bettino Ricasoli in occasione dei plebisciti italiani, manifestando ancora una arretratezza di partecipazione. È qui che si spiega la formula del «cittadino come arbitro». Ruffilli vuole il cittadino «arbitro», ma naturalmente

arbitro nel senso forte, non l'arbitro che cura la semplice osservanza delle regole del gioco (per questo ci sono altri soggetti, ed altri organi) ma arbitro proprio nel senso della capacità di decidere, della capacità di premiare e anche di punire. È visto, questo «arbitro», in modo assai suggestivo; in alcuni passaggi sembra che Ruffilli ponga una sorta di contrapposizione: quando si invocano le regole per la politica infatti, queste regole rischiano di essere una pura riproduzione di rapporti di forza, se non si riesce a delineare quello che si può chiamare «un terzo». Questo «terzo» sembra in certi passaggi non dico proprio un podestà medioevale, ma pur sempre qualcuno che viene da fuori, un soggetto cioè «esterno» alle controversie, alle lotte della classe politica. È appunto il cittadino-arbitro.

A questo punto si pone naturalmente il problema dei partiti. La percezione di Ruffilli è globale, in quanto cerca di cogliere il rapporto preciso partiti-istituzioni-società, e qui avverte la crisi di legittimità del sistema partitico. Lo avverte nettamente ed è questo uno dei temi di fondo della sua riflessione e del suo indirizzo di politica istituzionale. A differenza di tanti che fanno vita politica solo dal di dentro avverte che quelle funzioni di supplenza svolte dai partiti nel periodo successivo alla Liberazione si sono trasformate in usurpazione di funzioni e di attività e c'è stata al tempo stesso una netta perdita di capacità di promuovere partecipazione, la creazione di una perversa struttura di diaframma che impedisce, invece che agevolare, la partecipazione. Tutto questo lo porta alla riflessione sull'alternanza in un significato forte, simile a quello odierno di alternativa. Ruffilli parla della necessità di creare le condizioni dell'alternanza, senza naturalmente predisporre o prefigurare un esito specifico. Quello che gli importa è che, si creino le condizioni sia istituzionali che politiche per lo sviluppo del sistema, una volta venuta meno quella polarizzazione ideologica — per usare i termini di Sartori — che aveva caratterizzato la dislocazione delle forze politiche nella storia della Repubblica. Emerge, non in termini chiari ed espliciti, ma tra le righe, una certa visione globale, una prospettiva riassuntiva, l'ambizione di sostituire questo nuovo moto alle grandi imprese politiche di Moro, realizzate come integrazione delle forze politiche, ritenute o sentite come antisistema all'inizio dell'esperienza democratica, prima i socialisti, poi i comunisti. Nasce, sia pure puntando su

spinte dal basso, una esigenza nuova, sia pure rifiutando visioni illuministiche calate dall'alto, come tante volte è stata la ricerca del bipartitismo durante il predominio del ceto liberale o liberal-democratico di fine ottocento. Nasce così questa ambizione che alle operazioni ormai esaurite di integrazione di tipo moroteo succeda un grande intrapresa che non potrebbe essere solo istituzionale, ma dovrebbe essere al tempo stesso istituzionale e raccordata con una trasformazione dei partiti che rende necessaria una loro lungimiranza e la capacità di effettuare anche talune rinunzie. I partiti sono oggi chiamati, come già ceti, e classi in altri momenti storici, a rinunciare a qualcosa, o anche a parecchio, per garantire una continuità di sviluppo alla costituzione, all'ordinamento.

Ruffilli sente che per arrivare vicino a questo cittadino-arbitro c'è bisogno di una grande operazione che muova l'opinione pubblica e si trasformi in una spinta dentro e fuori i partiti. Di fronte a questo piano altissimo (e veramente qui si può parlare di rami altissimi di una riforma istituzionale o costituzionale) stanno le altre proposte istituzionali specifiche avanzate dallo stesso Ruffilli in seno alla Commissione Bozzi, riproposte in documenti di partito ed in molti interventi. Di fronte ad esse si può avvertire l'impressione che possano apparire minimalistiche rispetto alle grandi ambizioni, ai grandi obiettivi prima delineati. La contrapposizione è comunque meno forte perché, come ho prima sottolineato, Ruffilli, sia per realismo in proprio, sia perché, come esponente di un partito, deve fare i conti con i dirigenti degli uffici di politica istituzionale degli altri partiti, è portato a dimensionare le proposte non secondo i desideri o le grandi ambizioni, ma in termini indubbiamente più modesti. È già indicativa la sua posizione sul bicameralismo: Ruffilli qualifica come «assoluta amenità» il tentativo di distinguere funzioni di controllo da funzioni di legislazione. Rifiuta pertanto motivatamente le proposte di riforma più radicale, condivise anche dal presidente della Commissione per le riforme, on. Bozzi, per sostenere le ragioni di un «bicameralismo razionalizzato», in senso prevalentemente processuale, coerente con il dettato della costituzione.

Più articolato il discorso sulla riforma elettorale, in merito alla quale aveva avanzato una ipotesi di premio alle coalizioni, sul quale si erano appuntate critiche di segno diverso, in quanto

da un lato il premio era giudicato troppo piccolo per provocare uno stacco verso la semplificazione della lotta politica, e nello stesso tempo, dentro il suo partito, la Democrazia cristiana, era ritenuto troppo generoso verso i partners della coalizione. Così come il modello Pasquino, che fissava al 40 per cento la soglia per l'attribuzione del «premio» per la maggioranza assoluta, suscitava delle perplessità in un Paese che aveva avuto l'esperienza della legge del 1953, e dubbi ancora maggiori faceva sorgere in una situazione, come quella italiana, in cui al massimo era possibile rivendicare una legittimazione forte alla maggioranza assoluta finché c'erano partiti che potevano da soli arrivare al 38 - 40 per cento dei voti, una quota cioè sufficiente in altri Paesi, con altri sistemi elettorali, per arrivare alla maggioranza assoluta. Al di là delle prime articolazioni della proposta di riforma elettorale, bisogna però sottolineare il fatto che Ruffilli si rendeva conto che era difficile conciliare l'aspirazione al «cittadino arbitro» con la constatazione, che sovente emerge nei suoi scritti, che ancora per molti anni saremo governati da coalizioni.

Certo Ruffilli pensava a coalizioni più compatte, più coese, ma sappiamo che è difficilissimo realizzare coalizioni già in sede elettorale. L'esperienza francese è in questo senso estremamente significativa. Dopo i famosi «apparentamenti» che ispirarono in parte anche la nostra legge maggioritaria del 1953, nelle elezioni politiche successive i partiti francesi non riuscirono più ad «apparentarsi», a mettere così in atto i meccanismi previsti da una legge che era stata inventata per fermare da un lato il generale De Gaulle, dall'altro il partito comunista, arrivando, forse con scarso senso del pudore, a prevedere zone, come quella di Parigi, regolate dal sistema proporzionale, in quanto roccaforte dei partiti di opposizione istituzionale, mentre in tutto il resto del paese erano previsti premi non lievi alla coalizione maggioritaria. Proprio in relazione al precedente francese del periodo Queuille e alla legge maggioritaria italiana del 1953, Ruffilli negava che la sua proposta, illustrata il 18 luglio 1984 alla Commissione Bozzi, implicasse un «premio di maggioranza» essendo essa «finalizzata unicamente ad individuare la maggioranza (con 30 seggi) e l'opposizione (con 20 seggi)» in seno al collegio unico nazionale; mentre De Mita, nel suo discorso tenuto alla stessa Commissione il 1° febbraio 1984, invitava

a «valutare l'ipotesi della concessione di un premio di maggioranza alla maggioranza che vince». Ma sarebbe ingiusto approfondire ulteriormente questo insieme di proposte, contrapponendole a quelle precedenti, perché questo è purtroppo un Ruffilli *in fieri*, è un'esperienza che è stata troncata e che non aveva raggiunto il grado di maturazione che invece tutto quell'insieme di indicazioni forti prima ricordate aveva conseguito. In taluni scritti sembra poi che i fili siano talmente fitti, quasi inestricabili, perché Ruffilli ha il gusto della contemporaneità, del mettere insieme tutti i momenti, di non dividerli, di non seguire e spiegare i passaggi, sottintendendoli: ha il gusto di far affluire verso una cruna qualche volta troppo stretta tutti questi fili, tutte queste esigenze, queste indicazioni di sviluppo democratico. Ed allora naturalmente non lo si può giudicare dalle proposte nella Commissione Bozzi, che a mio avviso mancano qualche volta di quella naturalità, o semplicità, o minor complicazione che forse dovrebbero avere le proposte di revisione del sistema elettorale. Ma non lo si può giudicare su questo terreno, come sarebbe un errore rimproverargli che dagli accordi del governo De Mita, a cui egli ha molto collaborato, fosse tenuta fuori la materia elettorale.

Evidentemente questo non dipendeva da lui. Le sue indicazioni sono state operanti anche in questo periodo e non tutto è caduto dei suoi sforzi, della sua proposta, del suo impegno di dare più poteri al cittadino. Era un obiettivo, lo devo ricordare avviandomi alla conclusione, per raggiungere il quale era necessario prevedere una possibilità di imputazione, di assunzione di responsabilità più chiare da parte del governo, e della maggioranza. Possiamo leggere in questo senso la riforma dei regolamenti parlamentari, con la prevalenza del voto palese, che Ruffilli aveva caldeggiato pur non sapendo se sarebbe stato possibile andare oltre la materia di spesa; e sempre in questo senso possiamo vedere il rafforzamento dei poteri del governo in Parlamento, per cui dovevano cadere molti alibi che i governi potevano crearsi nell'affermare di non avere potuto realizzare talune iniziative. Tutto questo va ovviamente inteso in senso relativo, perché i poteri di veto inclusi nelle coalizioni, vorrei dire proprio nella loro fase germinale, prima ancora che progettati possano essere presentati in parlamento, rende certamente malagevole dare rapidi sbocchi a questo sforzo di trasparenza e

di creazione di presupposti per una imputazione di responsabilità, per cui il cittadino «sappia con chi prendersela». Non è possibile affermare che questo sforzo abbia dato risultati definitivi, in un clima di coalizioni troppo competitive.

Quello che è avvenuto in questo periodo non è privo di valore, ma anche per un complesso di circostanze specifiche (dagli errori nella condotta della legge finanziaria, a ritardi, a difficoltà sulla decretazione d'urgenza) in qualche misura appaiono offuscati i risultati di un lavoro che è stato fatto in suo nome e sotto il suo stimolo.

Debbo dire che questo sforzo, nei due piani, il piano alto e quello che possiamo dire meno alto, non può essere scisso dal revisionismo che Ruffilli, insieme con altri, ha portato nell'area della sinistra della Dc, per poterlo poi suggerire a tutto il partito della Democrazia cristiana. Nella scia di Moro e per le operazioni politiche di Moro, operazioni di grande politica, c'era stata una scelta di politica istituzionale quietista, anche se non quietista in senso assoluto, perché per molto tempo l'insegna di questa politica istituzionale era l'attuazione degli istituti della Costituzione. Ruffilli coglie bene questo momento di scarto: c'è un saggio del 1978 in cui denuncia «la fine delle belle certezze» che avevano accompagnato questo cammino. Si delinea l'inizio di un moto revisionista all'interno della sinistra, che poi si preciserà nell'Assemblea degli esterni. È un modo di contrapposizione a una parte (che è maggioritaria, che io ritengo che sia maggioritaria anche oggi) del personale politico democristiano, che gli appare sempre più come un personale con mentalità da Quarta Repubblica, con mentalità contraria alla riforma. Se infatti rifiutava le grandi semplificazioni della democrazia plebiscitaria, Ruffilli, coerentemente con la sua volontà di far partecipare il cittadino non solo nel giorno delle elezioni, rifiutava anche la logica delle piccole riforme, le «riformette» della Quarta Repubblica, anche quando parlava di «perfezionamenti» da apportare al sistema.

È un crinale difficile, uno scricchiolio molto stretto. Occorreva superare le resistenze nella Dc nel passare oltre un atteggiamento di mera attuazione della Costituzione — che certamente non è stata poca cosa di fronte ai tentativi di non attuarla — ma che si risolveva ad un certo momento in una difesa quasi di tutto quello che anche fuori dalla Costituzione contribuiva

alla realtà costituzionale, ed in particolare il proporzionalismo estremo realizzatosi dopo il 1953, accentuato dopo quella data sia nella legge elettorale politica sia in quelle amministrative. È la sensazione che troppi nella Democrazia cristiana, specialmente col progredire del tempo, non diciamo che vivessero all'insegna dell'«hic manebimus optime», ma certo non si ponessero domande sulla qualità del governare: è un governare questo o è un quasi governare, o è un minus governare, in certa misura? Ruffilli queste domande se le poneva, e se le poneva in un ambiente che ancor oggi è estremamente difficile. Non importa se in un recente articolo un personaggio che ha giocato un ruolo importante nel recente congresso, il ministro della Sanità Donat Cattin, afferma che il nuovo corso del partito è visto come contrapposto a quello propugnato in materia istituzionale da De Mita e «da quel raggruppamento di giuristi e studiosi di varia dottrina che è confluito a sostenere riforme del sistema elettorale politico per ragioni diverse», riferendosi al *favor* per il compromesso storico: si tratta di una indicazione inesatta nella sostanza, perché chi propone momenti di maggioritario nel proporzionale certamente è più per un chiaro rapporto maggioranza/opposizione che per il consociativismo; ma l'accento di Donat Cattin sottolinea il ruolo di Ruffilli in questo «raggruppamento di giuristi e di studiosi di varia dottrina», che lo vedeva in prima fila e cui anch'io mi onoro di appartenere.

Certamente la forbice tra le grandi aspirazioni e le realtà difficili emerge continuamente in Ruffilli, e Roberto sa esprimerla anche con una battuta, come ad un seminario di gruppo senatoriale Dc, dedicato alle riforme elettorali amministrative, quando, prendendo un po' in giro il segretario politico De Mita, ricorda che «in questi seminari dei partiti è venuto di moda dire che si va avanti facendo un ragionamento» ed aggiunge «sperando che la decisione la prenda poi il Bambin Gesù». C'è proprio questa sensazione delle grandi difficoltà, ma anche della necessità dell'impegno, come sostiene con lucidità a proposito della necessità di creare le condizioni dell'alternanza, visto come una specie di quadratura del cerchio: «Adesso si parla da parte di tutti di riforme istituzionali, tutto sembra dato per scontato, ma io non ho ancora sentito discorsi seri su questo punto decisivo che, ripeto, chiamo della quadratura del cerchio

e cioè valorizzazione e rispetto del nostro pluralismo politico, partitico, culturale, sociale, e organizzazione dello stesso in modo che riesca ad esprimere maggioranza ed opposizioni in grado di alternarsi».

Ruffilli sentiva da storico questo passaggio difficile: una transizione lunghissima di cui, forse, dopo la parentesi della solidarietà nazionale, non vediamo ancora il termine. Con sensibilità di storico diceva: «Non so se viviamo l'autunno della repubblica o forse già il suo inverno, certo siamo in una stagione in cui il vecchio muore mentre il nuovo fatica a nascere. È l'età — lo si sente ripetere spesso — dell'incertezza, un'età però in cui lo sforzo di cercare nel passato le ragioni dell'incerto presente non ci esime dall'obbligo di disegnare un progetto che prefiguri, sulla base non solo di una coerenza allo scopo, ma anche di una coerenza ai valori e di un nuovo rapporto fra politica e giustizia, le concrete forme di composizione fra l'esigenza di stabilità e il bisogno di cambiamento. È il tempo in definitiva in cui l'etica della convinzione forse deve coniugarsi sempre di più con l'etica delle responsabilità». E a questo dovere di milizia e a questo esempio di speranza Roberto non è venuto meno.