

**Rivista STUDIUM Ricerca**  
(Sezione on-line di Storia)  
Anno 117 – nov./dic. 2021 – n. 6

Un percorso sulle riforme  
istituzionali attraverso gli scritti di  
Roberto Ruffilli (1983-1988)

A cura di Antonio Scornajenghi

STUDIUM RICERCA, STORIA

## **STUDIUM**

### **Rivista bimestrale**

DIRETTORE EMERITO: Franco Casavola

COMITATO DI DIREZIONE: Francesco Bonini (*Università LUM-SA, Roma*), Matteo Negro (*Università di Catania*), Fabio Pierangeli (*Università Tor Vergata, Roma*)

COORDINATORI DI STUDIUM RICERCA, LETTERATURA (SEZIONE ON-LINE): Emilia Di Rocco (*Sapienza, Università di Roma*), Giuseppe Leonelli (*Università Roma Tre*), Fabio Pierangeli (*Università Tor Vergata, Roma*)

CAPOREDATTORE: Anna Augusta Aglitti

COMITATO DI REDAZIONE: Fabrizio Grasso, Irene Montori, Giovanni Zucchelli

Abbonamento 2021 € 72,00 / estero € 120,00 / sostenitore  
€ 156,00

Un fascicolo € 16,00. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio.

e-mail: rivista@edizionistudium.it Tutti i diritti riservati.

*Gli articoli della Rivista sono sottoposti a doppio referaggio cieco. La documentazione resta agli atti. Per consulenze specifiche ci si avvarrà anche di professori esterni al Consiglio scientifico. Agli autori è richiesto di inviare, insieme all'articolo, un breve sunto in italiano e in inglese.*

**Edizioni Studium S.R.L.**

COMITATO EDITORIALE

Direttore: Giuseppe Bertagna (*Università di Bergamo*)

Componenti: Mario Belardinelli (*Università Roma Tre, Roma*), Maria Bocci (*Università Cattolica del S. Cuore*), Ezio Bolis (*Facoltà teologica, Milano*), Massimo Borghesi (*Università di Perugia*), Giovanni Ferri (*Università LUMSA, Roma*), Angelo Maffei (*Facoltà teologica, Milano*), Francesco Magni (*Università di Bergamo*), Gian Enrico Manzoni (*Università Cattolica, Brescia*), Fabio Pierangeli (*Università Tor Vergata, Roma*), Angelo Rinella (*Università LUMSA, Roma*), Giacomo Scanzi (*Giornale di Brescia*).

CONSIGLIERE DELEGATO ALLA GESTIONE EDITORIALE:

Roberto Donadoni

REDAZIONE: Simone Bocchetta

UFFICIO COMMERCIALE: Antonio Valletta

REDAZIONE E AMMINISTRAZIONE

Edizioni Studium s.r.l., via Crescenzo, 25 - 00193 Roma

Tel. 06.6865846 / 6875456, c.c. post. 834010

Sito: [www.edizionistudium.it](http://www.edizionistudium.it)

**Un percorso sulle riforme istituzionali attraverso gli scritti di  
Roberto Ruffilli (1983-1988)**

Antonio Scornajenghi, *Roberto Ruffilli senatore della  
Repubblica e il nodo delle riforme istituzionali* p. 5

*Raccolta di scritti di Roberto Ruffilli*  
a cura di Antonio Scornajenghi

Documento 1, <i>Le due immagini di Moro</i>	p. 110
Documento 2, <i>Elezione del Presidente: una semplificazione pericolosa</i>	p. 114
Documento 3, <i>In nome del popolo sovrano</i>	p. 121
Documento 4, <i>Riforma delle istituzioni e trasformazione della politica</i>	p. 130
Documento 5, <i>La razionalità istituzionale</i>	p. 149
Documento 6, <i>La quota riservata alle coalizioni</i>	p. 155
Documento 7, <i>Il consolidamento della nuova centralità è difficile</i>	p. 169
Documento 8, <i>L'alfa e l'omega</i>	p. 174
Documento 9, <i>Il cittadino come arbitro. La Dc e le riforme istituzionali</i>	p. 184

***Roberto Ruffilli senatore della Repubblica e il nodo delle riforme istituzionali***

di Antonio Scornajenghi

Questa ricerca si propone di analizzare la riflessione di Roberto Ruffilli<sup>1</sup> sulle riforme istituzionali, in particolare nell'arco

---

<sup>1</sup> Su Ruffilli ricordo alcuni contributi e testimonianze apparsi negli ultimi vent'anni: A. Balloni e A. Forlivesi (a cura di), *Roberto Ruffilli. L'uomo, il politico, la vittima*, Clueb, Bologna 2000; M. S. Piretti, *Roberto Ruffilli e l'inizio della trasformazione della politica nel segno del dialogo*, in «Scienza e Politica», a. 2003, pp. 11-19; M. Bovero, *Il progetto di Ruffilli e il suo travolgimento. Dalla "democrazia matura" alla democrazia degenerata*, in ibid., pp. 63-68; G. Melis, *Gli anni "sassaresi" di Roberto Ruffilli*, in ibid., a. 2004, pp. 109-114; M. S. Piretti, *Roberto Ruffilli: una vita per le riforme*, Il Mulino, Bologna 2008 (si tratta del lavoro più organico su Ruffilli); G. Melis, *La storiografia sull'amministrazione dopo Ruffilli: un bilancio*, in «Scienza e Politica», a. 2009, pp. 105-114; P. Schiera, *Roberto Ruffilli: quando la scienza si fa politica*, in ibid., a. 2010, pp. 5-19; A. Scornajenghi, *Roberto Ruffilli a trent'anni dalla morte. Un colloquio con Pierangelo Schiera e Paolo Pombeni*, in «Studium», a. 2018, fasc. II, pp. 239-248; R. Gherardi, *Politica, istituzioni, individui. Percorsi contemporanei*, Carocci, Roma 2018, pp. 109-121, e A. Scornajenghi, *Il progetto riformatore di Roberto Ruffilli*, in P. Carusi (a cura di), *L'ultimo decennio democristiano. Per una stagione di studi sulla Democrazia cristiana negli anni Ottanta*, in «Studium», a. 2021, marzo-aprile, pp. 210-224. Poco dopo la morte di Ruffilli, avvenuta il 16 aprile 1988, era stato pubblicato un volume di M. Ridolfi (a cura di), *Roberto Ruffilli: un percorso di ricerca*, pref. di G. Quazza, Franco Angeli,

temporale che va dal 1983, quando fu eletto in Senato nelle file della Dc, alla sua prematura e tragica morte avvenuta per mano delle Brigate rosse-Pcc<sup>2</sup> nell'aprile del 1988. Con l'uccisione di Ruffilli le Br proseguivano nella loro strategia di colpire i tecnici, ossia esperti che mettevano la loro opera al servizio dello Stato<sup>3</sup>. Una lunga scia di sangue che, in ambito cattolico-democratico, aveva già visto cadere Aldo Moro (1978), Vittorio Bachelet (1980) e Piersanti Mattarella (1980).

Ci soffermeremo non tanto sugli interventi svolti in Senato da Ruffilli, già oggetto di un'ampia analisi di M. S. Piretti<sup>4</sup>, ma soprattutto su quelli pubblicati in volumi e riviste raccolti ora nell'opera postuma *Istituzioni, Società e Stato, Le trasformazioni della democrazia: dalla Costituente alla progettazio-*

---

Milano 1990. Imprescindibile per comprendere il pensiero di Ruffilli è la raccolta, in 3 volumi, della maggior parte dei suoi scritti, R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, a cura di M. S. Piretti e G. Nobili Schiera, Il Mulino, Bologna 1989-1991. Una miniera di informazioni sull'attività di Ruffilli è il sito [www.fondazioneruffilli.it](http://www.fondazioneruffilli.it), dove si possono ascoltare anche alcuni interventi di Ruffilli tra il 1983 e il 1987, oltre che consultare la documentazione del suo archivio personale.

<sup>2</sup> Brigate rosse-Partito comunista combattente era la denominazione con cui fu rivendicato l'omicidio.

<sup>3</sup> Prima di Ruffilli era stato colpito Ezio Tarantelli (1985), dopo: Massimo D'Antona (1999) e Marco Biagi (2002). Al riguardo vedi l'intervista di G. Saporetto a P. Schiera, amico di lunga data di Ruffilli, *L'uomo giusto*, in «Una città» ed. locale di Forlì, a. 2012, n. 194, maggio.

<sup>4</sup> M. S. Piretti, *Roberto Ruffilli: una vita per le riforme*, cit., in part. pp. 103 e *passim*.

*ne delle riforme istituzionali*, vol. III, curata da M. S. Piretti<sup>5</sup>. Faremo riferimento anche al volume *Materiali per la riforma elettorale*<sup>6</sup>, curato da Ruffilli, nonché a *Il cittadino come arbitro. La DC e le riforme istituzionali*<sup>7</sup>, curato da Ruffilli e P. A. Capotosti, e al film-documento *Cittadino Ruffilli*<sup>8</sup>.

L'obiettivo è porre in evidenza, nel dibattito storiografico, il pensiero di un uomo che aveva ben compreso la necessità di avviare un processo riformatore tanto più in un Paese dove le varie forze politiche si limitavano oramai a gestire le loro rendite di posizione a scapito di una visione più ampia.

Ci siamo chiesti più volte cosa vedessero di minaccioso le Br in Ruffilli, uomo mite e lontano dai riflettori, tanto da ucciderlo e pensiamo che sia stata proprio questa sua visione alta del processo riformatore che attraversava tutti gli schieramenti – compreso il suo – e cercava di tessere reti e contatti con tutti, questo suo credere insistentemente nel dialogo, privo

---

<sup>5</sup> Editto da Il Mulino, 1991.

<sup>6</sup> Editto da Arel-Il Mulino, 1987.

<sup>7</sup> Editto da Arel-Il Mulino, 1988.

<sup>8</sup> Uscito nel 2019 e diretto da Alessandro Quadretti e Domenico Guzzo. Ringrazio la Fondazione Ruffilli che mi ha messo a disposizione l'interessante documentario nella versione integrale (durata di 90minuti). Si legge dal sito sul film: «Sviluppando oltre venti interviste ad amici, colleghi e studiosi, il film documentario – affidato agli autori Domenico Guzzo e Alessandro Quadretti, e prodotto da *Officinemedi* – ricostruisce e racconta la figura umana, l'attività scientifica del Professore universitario e i risultati politici del Senatore della Repubblica, arrivando fino a ricostruire i motivi del suo omicidio per mano brigatista e gli effetti sul corso di un Paese in piena crisi».

di pregiudizi, come via imprescindibile di maturazione di tutte le forze politiche<sup>9</sup>, il suo riproporre lo spirito Costituente come via di uscita dallo stallo, tutto questo, in fondo, intimorisse e preoccupasse i brigatisti desiderosi solo di distruggere e riempire unicamente con la violenza la loro delirante progettualità. Nella loro «spietata lucidità»<sup>10</sup>, le Br, come era scritto nel comunicato di rivendicazione ritrovato pochi giorni dopo l'assassinio, definivano Ruffilli «non certo il “mite uomo di pensiero e di studio” che le veline dello Stato cerca[vano] di accreditare nel tentativo di sminuire la portata politica dell'attacco subito», bensì

uno dei migliori quadri politici della Dc, uomo chiave del “rinnovamento”, vero e proprio cervello politico del progetto demitiano, progetto teso ad aprire una nuova fase “costituente”. Ruffilli era, altresì, l'uomo di punta che [aveva guidato] in questi anni la strategia democristiana sapendo concretamente ricucire attraverso forzature e mediazioni, tutto l'arco delle forze politiche intorno a questo progetto, comprese le opposizioni istituzionali; questo senza nulla concedere alle spinte demagogiche di stile craxiano né tantomeno a proposte

---

<sup>9</sup> Un'interessante testimonianza è stata rilasciata da Ciriaco De Mita, nella quale definiva Ruffilli «una persona dialogante con tutte le forze politiche e con una grandissima capacità di mediazione. Non proponeva mai qualcosa per litigare, ma proponeva sempre qualcosa per convincere gli altri a convenire su una soluzione possibile. Era una grande testa, una persona di apparente umiltà, ma di grandissima forza interiore». Così De Mita nel film-documento *Cittadino Ruffilli*, cit.

<sup>10</sup> Così R. Gherardi, *L'eredità tradita di Roberto Ruffilli*, in [www.paradoxaforum.it](http://www.paradoxaforum.it), 15 aprile 2021, p. 1.



tanto onnicomprensivo quanto impraticabili. Quindi un politico puro e perno centrale del progetto di riformulazione delle “regole del gioco” all’interno della più complessiva rifunzionalizzazione dei poteri e degli apparati dello Stato. Questo progetto politico si ricollega[va] nella sostanza alla “terza fase morotea” pur necessariamente in un contesto politico e sociale assai mutato; è attraverso questo progetto che la stessa Dc si riqualifica[va] e si pone[va] come partito pilota di questi cambiamenti<sup>11</sup>.

### 1. *Il “metodo” Ruffilli per un processo riformatore*

Ruffilli aveva partecipato nel 1981 all’assemblea degli esterni, ossia quegli esponenti appartenenti alla tradizione del cattolicesimo politico, ma in quanto tali non inquadrati nella Dc. Il senso era quello di offrire un supporto per una nuova stagione del partito in una fase politica certo non facile per la Dc alla

---

<sup>11</sup> Per il testo del comunicato delle Br, fatto rinvenire il 21 aprile 1988 in un bar di via Torre Argentina a Roma, vedi Soccorso rosso internazionale (a cura di), *Fedeli alla linea. Dalla nascita al Pcc: la storia delle Brigate rosse raccontata attraverso i documenti dell’organizzazione*, Roma, RedstarPress, 2015-2021, pp. 85-86. Un’analisi del documento e del contesto in cui maturò l’omicidio Ruffilli è in M. Clementi, *Storia delle Brigate rosse*, Roma, Odradek Edizioni, 2007, pp. 366-367. Vedi anche G. Cipriani, *Brigate rosse. La minaccia del nuovo terrorismo*, pref. di N. Tranfaglia, Milano, Sperling&Kupfer, 2004, pp. 15 e *passim*, e G. Galli, *Piombo rosso. La storia completa della lotta armata in Italia dal 1970 a oggi*, Milano, Baldini e Castoldi, 2004, pp. 236 e *passim*.

ricerca di nuovi equilibri interni e di sistema<sup>12</sup>. Ruffilli era anche elemento di spicco della Lega democratica nata nel 1975, dopo la mobilitazione dei “cattolici per il no”, contro l’abrogazione del divorzio<sup>13</sup>.

Quando, nel maggio del 1982, Ciriaco De Mita fu eletto segretario della Dc<sup>14</sup> chiamò a collaborare alcuni esponenti di quell’esperienza degli esterni, fra cui Roberto Ruffilli. Scrive Agostino Giovagnoli sulla segreteria De Mita e sul ruolo centrale svolto in essa da Ruffilli:

Per De Mita era [...] urgente misurarsi con le sfide della modernizzazione. Per il segretario della Dc, più che raccogliere interessi economico-sociali diversificati in una composita mediazione in-

---

<sup>12</sup> A. Giovagnoli, *La crisi della centralità democristiana*, in S. Colarizi, P. Craveri, S. Pons, G. Quagliariello (a cura), *Gli anni Ottanta come storia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. 65-101. Vedi anche P. Pombeni, *Il sistema dei partiti dalla prima alla seconda Repubblica*, in S. Colarizi, A. Giovagnoli, P. Pombeni (a cura di), *L’Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, vol. III, *Istituzioni e politica*, Roma, Ed. Carocci, 2014, in part. pp. 319 e *passim*.

<sup>13</sup> L. Biondi, *La Lega democratica. Dalla Democrazia cristiana all’Ulivo; una nuova classe dirigente cattolica*, Roma, Viella, 2013.

<sup>14</sup> Una testimonianza “a caldo” del primo periodo della segreteria De Mita è offerta in A. Levi, *La Dc nell’Italia che cambia*, Roma-Bari, Laterza, 1984, in part. pp. 141 e *passim*. Per una prospettiva storica del periodo, con riferimenti anche al contrasto crescente fra De Mita e Craxi, vedi almeno A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani 1946-2016*, Roma-Bari, Laterza, 2016, pp. 135 e *passim*, e G. M. Ceci, “*Duello al centro: Craxi versus De Mita*”, in G. Acquaviva, M. Marchi, P. Pombeni (a cura di), *Democristiani, cattolici e Chiesa negli anni di Craxi*, Marsilio, Venezia, 2018, pp. 187-246.

terclassista, era necessario recuperare una capacità progettuale complessiva nei confronti di tutta la società, nella tradizione della centralità. In questa linea, subito dopo le elezioni [del giugno 1983], egli nominò Roberto Ruffilli responsabile della Dc per i problemi dello Stato<sup>15</sup>: questi sarebbe stato il principale “teorico” democristiano delle riforme istituzionali, prima di essere ucciso assassinato dalle Brigate rosse<sup>16</sup>.

A questo proposito Pierangelo Schiera ha definito Ruffilli «un grande riformatore» le cui proposte, tuttavia, incontravano difficoltà anche dentro la Dc: all'interno del partito – dichiarava Schiera –, De Mita a parte, «non c'era nessuno che credesse sulla possibilità e la necessità di fare le riforme istituzionali»<sup>17</sup>. Pur nella loro assertività, le affermazioni di Schiera colgono, senza dubbio, un tratto peculiare di Ruffilli ed anche i limiti della classe dirigente a recepire la sua proposta riformatrice. Beniamino Andreatta nel presentare il volume curato da Ruffilli e Capotosti<sup>18</sup> nel giugno 1988 (a poco più di un mese

---

<sup>15</sup> Come si apprende da G. Sangiorgi, il 27 ottobre 1983 in direzione, De Mita annunciava una serie di nomine tra cui quella di Ruffilli «ai problemi dello Stato». *Piazza del Gesù. La Democrazia cristiana negli anni Ottanta: un diario politico*, Milano, Mondadori, 2005, p. 127. Giuseppe Sangiorgi fu dal 1982 al 1989 portavoce e poi capo della segreteria di Ciriaco De Mita.

<sup>16</sup> A. Giovagnoli, *La crisi della centralità democristiana*, cit., p. 93.

<sup>17</sup> Testimonianza rilasciata da Pierangelo Schiera nel film-documento *Cittadino Ruffilli*, cit., regia di A. Quadretti. [www.fondazionerobertoruffilli.it](http://www.fondazionerobertoruffilli.it)

<sup>18</sup> R. Ruffilli e P. Capotosti (a cura di), *Il cittadino come arbitro. La DC e le riforme istituzionali*, Il Mulino-AREL, 1988.

dalla morte) parlò di «personale battaglia di Ruffilli per la razionalizzazione delle istituzioni nel nostro Paese»<sup>19</sup>. Molte furono, in effetti, le pubblicazioni, negli anni Ottanta, dove studiosi, giuristi, politici di vari schieramenti, intellettuali, etc., si confrontavano sul tema delle riforme<sup>20</sup>, ma pochi furono, invece, gli sbocchi concreti in Parlamento.

Quanto alla proposta di Ruffilli, che prima ancora che su singoli aspetti, per così dire, tecnici investiva il metodo stesso di lavoro, è significativo quanto scriveva in un articolo pubblicato nel 1983 a proposito del dibattito sulle riforme istituzionali che gli pareva «intermittente» e non privo di una certa volontà di ciascuna forza politica a consolidare sé stessa piuttosto che «stimolare tutti i partiti alla costruzione in comune delle regole di una democrazia capace di coniugare decisione e controllo»<sup>21</sup>. Ruffilli enumerava una serie di progetti, dalla

---

<sup>19</sup> Vedi il sito <https://www.radioradicale.it/scheda/27490/il-cittadino-come-arbitro-la-dc-e-le-riforme-istituzionali>. La presentazione si tenne il 1° giugno 1988.

<sup>20</sup> Tra esse, ricordo J. Jacobelli (a cura di), *Un'altra Repubblica? Perché, come, quando*, Roma-Bari, Laterza, 1988, con interventi di: Armaroli, Barbera, Bobbio, Bozzi, Cheli, Chimenti, De Vergottini, Fisichella, Frosini, Galli, Giugni, Maccanico, Manzella, Marconi, Miglio, Morlino, Negri, Pasquino, Ruffilli, Scoppola, Tamassia, Tosi, Urbani, Zincone.

<sup>21</sup> R. Ruffilli, *Istituzioni: le regole del gioco* (1983), ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, *La trasformazione della democrazia dalla Costituente alla progettazione delle riforme istituzionali*, a cura di M. S. Piretti, Il Mulino, Bologna 1991, pp. 587-594 (cit. a p. 589).

“grande riforma” istituzionale di matrice socialista<sup>22</sup>, alla proposta dei repubblicani, a quelle di parte comunista per un governo del presidente della Repubblica, ma anche a quelle di parte democristiana in tema di bipolarismo, nelle quali, pur intravedendo dei tentativi di porre rimedio alle distorsioni di una democrazia bloccata nel ricambio delle forze di governo, appariva tuttavia chiaro anche come tali proposte fossero in genere «condizionate dalla volontà di stabilizzare un duraturo ruolo determinante per dirigenze politiche, nuove o tradizionali, bloccando il ricambio rispetto alle forze avversarie»<sup>23</sup>. Andavano messe in discussione sia le prospettive che puntavano sul mantenimento dello *status quo* istituzionale fin quando non [fossero] cambiati i rapporti di forza fra i partiti, sia le prospettive che facevano delle riforme istituzionali «uno strumento per accelerare il mutamento degli equilibri politici a favore di un singolo partito»<sup>24</sup>. Non era, in sostanza, difficile scorgere, secondo Ruffilli, «lo scontro fra le istanze di parte socialista e laica per il drastico ridimensionamento dei grandi partiti di massa, a favore di partiti legati all’opinione pubblica e ai movimenti, ai nuovi ceti ed ai tecnici, e le istanze di parte comuni-

---

<sup>22</sup> G. Acquaviva e L. Covatta (a cura di), *La “grande riforma” di Craxi*, pref. di P. Craveri, Venezia, Marsilio, 2010. Utile per comprendere il percorso della riforma socialista, G. Amato, *Una Repubblica da riformare. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 a oggi*, Bologna, Il Mulino, 1980. Sul *leader* socialista, vedi, L. Musella, *Craxi*, Roma, presentazione di P. Craveri, Salerno Editore, 2007.

<sup>23</sup> R. Ruffilli, *Istituzioni: le regole del gioco*, cit., pp. 588-589.

<sup>24</sup> Ibid., p. 590.

sta e democristiana per la valorizzazione dei partiti di insediamento sociale e di appartenenza ideologica»<sup>25</sup>.

Si preferiva, secondo Ruffilli, e non a caso, «parlare di alternativa, invece che di alternanza»<sup>26</sup>. Più nello specifico, appariva a Ruffilli «indispensabile accentuare la caratteristica di un'alternativa non più solo in negativo, contro qualcuno, ma anche e soprattutto in positivo, per qualcosa: e cioè di un'alternativa che non ripropon[esse] sotto altre forme una *conventio ad excludendum*, o esclusioni pure e semplici contro altri poli o altre aree, ma che mett[esse] in moto finalmente un'alternanza al governo attorno alle forze che [avessero] “più filo da tessere”»<sup>27</sup>.

A questo proposito, secondo Ruffilli, tornavano di grande attualità il progetto politico di Moro e le sue capacità di «grande costruttore», di «grande realizzatore dello Stato democratico in Italia» nonché artefice, attraverso il centro-sinistra e la solidarietà nazionale, del «consolidamento [...] della Repubblica e della Costituzione»<sup>28</sup>. Tutti elementi che

---

<sup>25</sup> Ibid., p. 589.

<sup>26</sup> Ibid., p. 588.

<sup>27</sup> Ibid., p. 592.

<sup>28</sup> R. Ruffilli, *Le due immagini di Moro* (1983), ibid., p. 596. Lo scritto è riportato in **documento 1**. Ruffilli si era già più volte richiamato all'eredità di Moro in varie occasioni tra il 1978 e il 1982. Vedi, ad esempio, *Vicenda Moro e sistema politico* (1978), ibid., pp. 159-166; *Moro e la Costituzione* (1979), ibid., pp. 199-206; *Si tenta di cancellare la stessa immagine di Moro* (1980), ibid., pp. 237-247; *Il nuovo fatica a nascere* (1980), ibid., pp. 345-348; *Il sistema politico italiano* (1982), ibid., pp. 537-544; *L'Italia che cambia nella visione di Moro* (1982), ibid., pp. 545-560. Su Moro che per Ruffilli rappresentava «il

erano stati, invece, considerati dai laici, dai marxisti e dalle forze conservatrici come frenanti se non peggio<sup>29</sup>. In realtà, il senso profondo dell'analisi di Moro, secondo Ruffilli, era «con-

---

paradigma del politico», vedi A. Riccardi, *Ruffilli e il movimento cattolico*, in M. Ridolfi (a cura di), *Roberto Ruffilli. Un percorso di ricerca*, cit., p. 53. Su Moro la storiografia è vastissima, si vedano almeno: A. Giovagnoli, *Il caso Moro. Una tragedia repubblicana*, Il Mulino, Bologna 2005; M. S. Piretti (a cura di), *Moro e la lunga crisi del sistema politico italiano*, con interventi di: A. Mastropaolo, A. Giovagnoli, M. Gervasoni, R. Gualtieri, S. Pons, in «Contemporanea», a. 2008, fasc. I, gennaio, pp. 88-113; R. Moro e D. Mezzana, *Una vita, un paese. Aldo Moro e l'Italia del Novecento*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014; G. Formigoni, *Aldo Moro. Lo statista e il suo dramma*, Il Mulino, Bologna 2016; D. Stasi, *Aldo Moro, cattolicesimo politico e "terza fase"*, in «Nuovo Meridionalismo Studi», a. 2018, n. 7, pp. 49-63; A. Alfonsi e L. D'Andrea (a cura di), *Aldo Moro. Un percorso interpretativo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2018, e N. Antonetti (a cura di), *Aldo Moro nella storia della Repubblica*, Il Mulino, Bologna 2018.

<sup>29</sup> Per costoro Moro era considerato come «il grande "insabbiatore", il grande "frenatore", come un mediatore, volto ad estenuare la capacità di decisione delle coalizioni governative, e a logorare i *partners* e gli avversari della Dc. In tale contesto lo statista democristiano viene presentato come il responsabile del "non governo", della ricerca da parte della Dc di un potere egemonico irreversibile: e alla fine come il responsabile della crisi non solo di funzionamento, ma anche di legittimazione, della democrazia repubblicana e dello Stato del benessere». R. Ruffilli, *Le due immagini di Moro* (1983), cit., p. 595. Vedi anche Id., *Moro e la rivista Studium* (1983), ibid., pp. 605-611; Id., *L'ultimo Moro: dalla crisi del centro-sinistra all'avvio della terza fase* (1983), ibid., pp. 613-636.

durre verso il centro tutte le forze del Paese, e i movimenti popolari in ispecie, eliminando le fratture fortemente ideologizzate e le reciproche delegittimazioni come forze di governo, e ponendo le basi per una corretta ed efficace convivenza democratica, e alla fine per una regolare alternanza alla guida del Paese». Il richiamo era, ancora una volta, al senso di responsabilità di tutti, non soltanto dei grandi partiti di massa. La portata del confronto, proposto da Moro, andava oltre lo specifico momento di crisi, ma diventava «la premessa per il potenziamento della democrazia italiana come “casa comune”, con la garanzia della trasparenza del potere e con lo spazio per l’efficienza del medesimo, attorno a una competizione regolata dall’accordo pieno sui fondamenti della convivenza nello Stato e nella società, in vista dell’affermazione di “chi ha più filo da tessere”»<sup>30</sup>. Moro, quindi, agli occhi di Ruffilli, non prefigurava un mero consolidamento di rendite di posizione, ma avvertiva la necessità di un accordo sui fondamenti dello Stato (attingendo all’eredità dello spirito Costituente) per poi giungere ad una salutare alternanza. Beninteso, però, sottolineava Ruffilli: «non un’alternanza in chiave di bipartitismo attorno ai due partiti maggiori e neppure in chiave di polo moderato a guida democristiana e di un polo progressista a guida marxista», in una parola, «l’applicazione meccanica da noi del bipolarismo destra sinistra», bensì con il coinvolgimento e la partecipazione di tutti i partiti costituzionali, secondo la logica della già citata espressione “del chi ha più filo da tessere” e «sulla base delle alleanze fra le forze più omogenee». Tutti i partiti avrebbero dovuto adeguarsi «ai tumultuosi cambiamenti in atto nel Paese,

---

<sup>30</sup> R. Ruffilli, *Le due immagini di Moro* (1983), cit., p. 597.



con il passaggio per tale via dal sistema delle alleanze al centro al sistema delle alleanze per l'alternanza»<sup>31</sup>.

Il tutto rifuggendo da quella che Ruffilli definiva una “semplificazione pericolosa”, ossia l'elezione diretta del presidente della Repubblica. Tale proposta, cavallo di battaglia del riformismo socialista dalla fine degli anni Settanta<sup>32</sup>, era portata avanti in tanti interventi da Giuliano Amato<sup>33</sup>. In estrema sintesi, l'obiettivo era, secondo Amato:

[... l di fare del Presidente un fattore di stabilizzazione politica, con il rafforzamento del suo ruolo di garante e di arbitro, non solo rispetto alla patologia del conflitto tra i partiti, ma in generale nei confronti di qualunque esorbitanza degli stessi partiti nella vita politico-istituzionale. L'elezione diretta del garante può risultare decisiva per

---

<sup>31</sup> Id., *L'ultimo Moro: dalla crisi del centro-sinistra all'avvio della terza fase*, ibid., pp. 633-634.

<sup>32</sup> Una ricostruzione sui prodromi e gli sviluppi delle proposte di riforma istituzionale da parte dei socialisti negli anni Settanta inizio anni Ottanta è in M. Gervasoni, *Le insidie della “modernizzazione”. Mondo operaio, la cultura socialista e la tentazione della “seconda repubblica”* (1973-1982), in G. Monina e G. De Rosa (a cura di), *L'Italia repubblicana e la crisi degli anni settanta*, vol. IV, *Sistema politico e istituzioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 203-233.

<sup>33</sup> G. Amato, *Una Repubblica da riformare*, cit. Vedi anche G. Amato, *Un capo dello stato eletto dal popolo*, in «La Repubblica», 28 ottobre 1982, e Id., *Eleggere il Presidente*, in «Mondo Operaio», novembre 1982, pp. 2-6. Per una riflessione sulla posizione di Amato, vedi M. S. Piretti, *Roberto Ruffilli: una vita per le riforme*, cit., pp. 174 e *passim*; e M. Gervasoni e S. Colarizi, *La cruna dell'ago. Craxi, il Partito socialista e la crisi della Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2005, pp. 114 e *passim*.

rinsaldare il rapporto tra istituzioni e cittadini. Il polo laico è oggi abbastanza incrinato, ma una posta istituzionale come la presidenza della Repubblica potrebbe favorire l'intesa necessaria per una candidatura comune, che avrebbe forza sufficiente a non porre il candidato alla mercé dei due partiti maggiori<sup>34</sup>.

Restava da chiarire il rapporto tra il presidente eletto direttamente dal popolo e il presidente del Consiglio, che nella proposta di Amato avrebbe ancora avuto un ruolo importante e quindi potenzialmente confliggente (specie se la maggioranza parlamentare fosse stata diversa da quella che eleggeva il presidente del Repubblica).

Spiegava, al riguardo, Amato

Al di là degli apriorismi, ci sono [...] fondati elementi per pensare che, con l'elezione diretta, il nostro diverrebbe un sistema non presidenziale, ma "parlamentare a correttivo presidenziale", nel quale il potenziale conflitto fra presidente ed esecutivo sarebbe istituzionalizzato e assorbito attraverso un vertice diarchico, con effetti di prevalente stabilizzazione<sup>35</sup>.

La preoccupazione di Amato era anche legata ai rapporti di forza tra il polo laico socialista e i due partiti di massa, Pci e Dc: l'elezione diretta del Presidente avrebbe potuto dare, a suo avviso, nuova linfa per combattere da pari per una possibile vittoria in ballottaggio:

---

<sup>34</sup> G. Amato, *Eleggere il Presidente*, in «Mondo Operaio», novembre 1982, p. 2.

<sup>35</sup> Ibid., p. 5.

Non voglio sembrare comunque un visionario e passo al secondo punto, molto più banale, che volevo sottolineare: alla fine, è possibile già oggi che un candidato, non soltanto socialista, ma dell'intero polo laico arrivi quanto meno secondo al primo turno di un'elezione nazionale e possa quindi entrare nel ballottaggio finale, a prescindere dal ritiro di altri.

Ruffilli non demonizzava la riforma in sé (pur non pienamente equilibrata, a suo avviso, anche in merito alla possibile diarchia tra le due figure istituzionali, presidente del Consiglio con investitura parlamentare e presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo), ma la sua attenzione era rivolta a due possibili rischi della riforma. Essa, in primo luogo, tendeva a semplificare troppo la dinamica sociale e dei rapporti tra le diverse forze politiche. Spiegava Ruffilli:

Indubbiamente una delle motivazioni significative della proposta di Amato è data dalla volontà di cogliere le possibilità offerte dal ridursi delle contrapposizioni ideologiche fra i partiti e fra le formazioni della società, per consolidare le condizioni di democrazia dell'alternanza attorno a un cambiamento, graduale e concordato, delle regole del gioco. Solo che viene ad affidare il tutto a una ristrutturazione dei rapporti di forza all'interno della sinistra e fra questa e il resto dello schieramento democratico, individuando nell'elezione diretta del Presidente della Repubblica lo strumento per la formazione di due blocchi alternativi, e per la costruzione della maggioranza governativa attraverso "l'effetto d'imitazione" rispetto al blocco vincente. In tal modo, però, si viene a favorire una semplificazione della nostra vita politica e sociale, destinata a lasciare irrisolti sia i problemi aperti per il corretto funzionamento della democrazia sulla base delle scelte dell'elettorato, sia i problemi aperti per la razionalizzazione del rapporto partiti-istituzioni-società. Il ri-

schio è che si accentui nei cittadini la convinzione che basti la scelta dei governanti per la soluzione di tutti i problemi del Paese, nell'ambito di una visione alla fine taumaturgica della politica. Potrebbe prevalere la spinta a una delega ai volti nuovi, "ai tecnici e agli onesti", senza l'assunzione delle responsabilità dei singoli e delle formazioni sociali per il soddisfacimento degli interessi particolari e la composizione dei medesimi con gli interessi generali<sup>36</sup>.

L'altro rischio era che rimanesse immutata

la tendenza dei partiti, grandi o medi, a puntare a vecchie o nuove "centralità" a proprio favore, sfruttando le rendite di posizione dell'attuale "iperpartitizzazione" della vita dello Stato e della società. L'elezione diretta del Presidente della Repubblica potrebbe così diventare lo strumento per il rinvio di una effettiva regolamentazione concordata della competizione per il potere, che rafforzi la capacità di incidere del popolo sovrano anche nei programmi di governo<sup>37</sup>.

Le preoccupazioni principali di Ruffilli erano che il processo riformatore seguisse logiche di schieramento ed anche che fosse indirizzato ad un'eccessiva personalizzazione della politica come era avvenuto nelle democrazie anglosassoni (vedi Thatcher e Raegan). L'auspicio di Ruffilli era una razionalizzazione dei governi di coalizione, «destinati da noi a costituire ancora a lungo la norma, e a costituire comunque uno strumento prezioso per il rispetto della pluralità di culture an-

---

<sup>36</sup> R. Ruffilli, *Elezione del Presidente: una pericolosa semplificazione*, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit, pp. 599-604 (cit. a p. 602). Lo scritto è riportato in **documento 2**.

<sup>37</sup> Ibid., pp. 602-603.

tropologiche e politiche operanti nel Paese. Ciò [doveva] sostanziersi nell'avvio di accordi, di patti, di convenzioni, ed eventualmente di programmi comuni fra i partiti, che consenti[ssero] di formulare precise alternative di governo per l'elettorato, stimolando l'assunzione delle proprie responsabilità per quest'ultimo e per la classe politica»<sup>38</sup>.

Alla vigilia dell'apertura dei lavori della Commissione bicamerale Bozzi<sup>39</sup>, Ruffilli proponeva una serie di questioni a suo avviso importanti per giungere ad un esito condiviso. In un contesto di crisi crescente nel rapporto tra i cittadini, i pubblici poteri e i partiti, Ruffilli poneva al centro del processo riformatore proprio il «popolo sovrano»:

Appar[iva], ormai, abbastanza chiaro – a suo parere – che un intervento per la soluzione della crisi [...] richiede[va] che ven[isse] riportata anzitutto nelle mani del popolo sovrano la scelta effettiva degli uomini e dei mezzi di governo; ciò implica[va] la riduzione dell'eccesso di mediazione partitica favorito anche da un rigido proporzionalismo ed implica[va] altresì di riportare i partiti alla funzione, insostituibile nella nostra democrazia, di elaborazione di alternative a proposito della politica nazionale. In questo contesto [andava] collocato il discorso sulle riforme elettorali e diventa[va]

---

<sup>38</sup> Ibid., p. 603.

<sup>39</sup> La Commissione bicamerale, presieduta dal liberale Aldo Bozzi, fu attiva dal novembre 1983 al gennaio 1985. Sulla genesi e lo sviluppo della commissione Bozzi, vedi P. Scoppola, *La repubblica dei partiti*, cit., pp. 431-449. Per una puntuale ricostruzione del dibattito nella Commissione Bozzi, vedi P. Armaroli, *L'introvabile governabilità. Le strategie istituzionali dei partiti dalla Costituente alla commissione Bozzi*, Padova, Cedam, 1986, in part. pp. 190 e *passim*.

possibile affrontare le riforme istituzionali al di là di ogni prospettiva di rivincita per singoli o per gruppi<sup>40</sup>.

Ai partiti, «pur con tutti i loro limiti», Ruffilli riconosceva ancora di essere il «perno insostituibile per la costruzione e il consolidamento della democrazia repubblicana» e per questo bisognava porre al centro del dibattito, nella costituenda Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, la riforma dei partiti. In caso contrario, prevedeva Ruffilli, si rischiava di non dare soluzione a quel malessere «sempre più grave» che investiva il rapporto partiti-istituzioni-Paese. La riforma dei partiti passava attraverso il superamento di una serie di limiti e di una serie di chiusure rispetto agli elettori. La riforma doveva «ridurre la presenza dei partiti nelle sedi gestionali», lasciando a essi il compito di direzione della politica nazionale fissato dalla Costituzione. Solo così si sarebbero potute creare «le condizioni della democrazia dell'alternanza»<sup>41</sup>. Per avviare un processo riformatore che investisse più livelli, non ultimo quello della governabilità, era fondamentale che la Commissione bicamerale si ispirasse ai valori fondanti della nostra Costituzione (principi e metodi), e cioè rivisitasse e riaffermasse «l'accordo raggiunto tra le grandi culture politiche ed antropologiche nel nostro Paese, fissato nei primi articoli della Costituzione a proposito del primato della persona umana in tutte le sue dimensioni con il riconoscimento della sua aspirazione

---

<sup>40</sup> R. Ruffilli, *In nome del popolo sovrano*, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 637-644 (cit. a pp. 638-639. Lo scritto è riportato in **documento 3**.

<sup>41</sup> Ibid., p. 641.

alla libertà e della sua esigenza di giustizia»<sup>42</sup>. Non soltanto: Ruffilli sosteneva che occorresse «rivedere, riaffermare e ripensare anche la grande scelta di metodo che è stata sancita dalla Costituzione per la realizzazione di quei valori, cioè l'accordo sul metodo della libertà quale base per la realizzazione anche della giustizia». Era questo, secondo Ruffilli, il modo «per soddisfare l'esigenza di una nuova moralità nell'azione dei pubblici poteri, nell'azione dei partiti, nell'azione di tutti i detentori di potere politico, facendo i conti non con un generico moralismo, ma con il riproporsi del problema di fondo del rapporto fra etica e politica, tra politica e giustizia». Secondo Ruffilli era questa la via «per risolvere i problemi del funzionamento e della legittimazione della Repubblica democratica, mettendo tutti i singoli e tutte le formazioni politiche e sociali in condizioni di sentirsi sempre più membri attivi e partecipi di una casa di tutti, e mettendo tutti nella possibilità di fare la propria parte, di assumere le proprie responsabilità per far sì che la casa di cui ho parlato sia sempre più libera e più giusta»<sup>43</sup>.

Come si può notare, Ruffilli, fin da subito, poneva premesse di metodo ambiziose ed importanti per avviare un processo riformatore il più possibile condiviso; non erano, infatti, immaginabili riforme che precostituissero posizioni di favore per i singoli partiti. Le riforme istituzionali, rimarcava Ruffilli, non potevano essere che «riforme, per così dire, a “somma zero” che mettessero cioè «tutti gli attori della nostra democrazia in eguali condizioni di partenza. In questo senso, ancora un

---

<sup>42</sup> Ibid., p. 643.

<sup>43</sup> Ibid., pp. 643-644.

primo grosso significato della Commissione bicamerale [doveva] essere quello di contribuire, per la parte che ad essa [spettava], senza inseguire il miraggio di nuove, piccole o grandi costituenti, al perfezionamento della costruzione in comune delle regole della nostra democrazia, con il completamento degli accordi sui fondamenti realizzati in sede di Assemblea costituente che [trovavano] sanzione nella Costituzione repubblicana»<sup>44</sup>. Ruffilli non nascondeva le difficoltà che pure in quella sede si sarebbero verificate, ma era convinto della possibilità di avviare a composizione le pur presenti divergenze<sup>45</sup>.

## 2. *Le linee principali della proposta di Ruffilli*

Quasi in contemporanea con l'inizio dei lavori della Commissione bicamerale Bozzi (attiva, come detto, dal novembre 1983 al gennaio 1985) giungeva alle stampe un volume del segretario della Dc De Mita, *Ragionando di politica*<sup>46</sup>, nel quale Ruffilli scriveva la premessa, dal titolo: *La Dc e le regole di una democrazia matura*. Un breve e denso scritto nel quale la condivisione progettuale tra i due appare in tutta evidenza e nel quale

---

<sup>44</sup> Ibid., pp. 639-640.

<sup>45</sup> Un'interessante analisi sulle varie suggestioni emerse durante l'Assemblea costituente e sulle difficoltà talvolta a giungere ad una sintesi, è in P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Il Mulino, Bologna 2016.

<sup>46</sup> C. De Mita, *Ragionando di politica. Le prospettive della politica italiana negli anni Ottanta*, Milano, Rusconi, 1984, da cui traggio le citazioni che seguono.



sono riassunte le linee guida del progetto demitiano di riforma delle istituzioni.

Ruffilli riteneva che «l'opera della segreteria De Mita appar[iva] stimolata dalla volontà di affrontare i problemi vecchi e nuovi, emersi con la fine degli anni Settanta, per l'avvento in Italia di una democrazia finalmente "compiuta", ed in grado di dar risposta alle sfide delle trasformazioni in corso nella società industriale e nello Stato del benessere»<sup>47</sup>. Come punto di partenza veniva preso il successo ottenuto dalla Dc con la "politica delle alleanze", nella fase del centrismo, in quella del centro-sinistra ed anche in quella della Solidarietà nazionale. In effetti, «l'accrescersi dell'integrazione nel regime liberaldemocratico delle diverse forze del Paese, e delle sinistre marxiste in ispecie, aveva comportato il ridimensionamento della "centralità" della Dc». Stavano ormai venendo meno le condizioni di inamovibilità della Dc dalla guida del governo acquisita con le elezioni del 1948, e legittimata dalla funzione «di garante del mantenimento della democrazia repubblicana nell'alveo delle democrazie occidentali»<sup>48</sup>. All'indebolimento della centralità democristiana non si era però accompagnato l'avvento pieno del sistema dell'alternanza al governo fra maggioranza e opposizione. Ciò favorito certamente dai «limiti nel superamento da parte del Pci della "diversità" rispetto alle democrazie occidentali», che a sua volta incoraggiava «la spinta dei partiti dell'area laica e socialista per

---

<sup>47</sup> R. Ruffilli, *La DC e le regole di una democrazia matura*, in C. De Mita, *Ragionando di politica. Le prospettive della democrazia italiana negli anni Ottanta*, Milano, Rusconi, 1984, p. 8.

<sup>48</sup> Ibid., pp. 8-9.

l'affermazione di una propria “centralità” al posto di quella democristiana, sfruttando fra l'altro le rendite di posizione di una democrazia ancora bloccata nell'alternanza». In sostanza, si era avviato lo sfaldamento «di un pluralismo centrifugo, legato ad una forte polarizzazione ideologica ed alla mancanza di un accordo pieno sui fondamenti della convivenza democratica»; ma non si era giunti ancora ad «un pluralismo centripeto, dentro e fuori il passaggio consociativo, in grado di rendere possibili maggioranze di governo alternative». Aveva preso vigore «il meccanismo dei governi di coalizioni attorno ad un “partito preponderante”, ma senza l'avvento di un sistema di “convenzioni” in grado di regolare i rapporti fra i *partners* della maggioranza al potere»<sup>49</sup>.

Nella ricerca da parte della segreteria De Mita della soluzione per i problemi sopra delineati, era «determinante il richiamo ad un rapporto fra politica e ragione, fra politica e principio di realtà, fra politica e moralità». A questo si aggiungeva la tradizione della “sinistra di base” democristiana in fatto di “laicità della politica” e «di consapevolezza del ruolo specifico di quest'ultima per la guida del cambiamento e la crescita della democrazia». Diventava così centrale, nella visione della segreteria De Mita, «la necessità di misurarsi con la “grande trasformazione” verificatasi nel Paese, nell'ambito di uno sviluppo senza precedenti e di un passaggio accelerato verso la società industriale e post-industriale». L'impegno era di «fare i conti, sia con la maturazione del singolo e dei gruppi e l'aumento della loro capacità di far valere aspirazioni e interessi, e di condizionare il potere politico, sia con il dissolvimen-

---

<sup>49</sup> Ibid., p. 9.

to di precedenti forme di solidarietà e di equilibri ed istituzioni della nostra democrazia».<sup>50</sup> Per questo il segretario democristiano riteneva non servisse più tanto la classica alternativa fra destra e sinistra, e neppure un “primato al centro”, affidato alla contrapposizione ideologica o ad una statica mediazione rispetto all’una e all’altra. Emergeva, invece, «una “alternativa fra il vecchio ed il nuovo”: e cioè, fra chi punta[va] a ricondurre la realtà in movimento nell’ambito di schemi ideologici tradizionali, e chi mira[va] a cogliere le possibilità da essa offerte per arrivare ad una democrazia matura»<sup>51</sup>. Era, quest’ultima, l’unica strada praticabile, secondo la segreteria De Mita, per la convinzione che solo essa avrebbe consentito di potenziare ulteriormente i risultati conseguiti nell’Italia repubblicana a guida democristiana: «e specialmente quelli relativi alla elevazione delle masse subalterne, alla liberazione delle forze emarginate, alla depolarizzazione del pluralismo partitico e sindacale». Anche se poi sarebbe stato «indispensabile incanalare la frantumazione politica economica e sociale nell’alveo di “nuove regole”»<sup>52</sup>. E ciò attraverso la realizzazione di “patti sociali”, «fondati sulla presa di coscienza di tutte le parti in causa sulle responsabilità comuni e specifiche per l’uscita dalla crisi». Fondamentale era poi, «nell’alternativa del nuovo, l’adeguamento della democrazia politica alla regola della maggioranza e alla regola dell’alternanza. L’una e l’altra appa[rivano] indispensabili per mettere in equilibrio, nell’assetto politico istituzionale, il momento della “mediazione” ed il momento della “decisio-

---

<sup>50</sup> Ibid., pp. 9-10.

<sup>51</sup> Ibid., pp. 10-11.

<sup>52</sup> Ibid., p. 11.

ne”, ovviando ai rischi di una mediazione fine a sé stessa e di una decisione senza controlli adeguati». L’obiettivo era quello «di riportare nelle mani del popolo sovrano e dell’elettorato, la scelta degli uomini e delle misure di governo». Andava evitata ogni ristrutturazione selvaggia del nostro pluralismo partitico, mentre doveva essere favorita «la formazione di maggioranze alternative, sulla base di patti politici e di patti di legislatura fra le forze più omogenee a livello programmatico ed operativo»<sup>53</sup>.

Non si trattava, però, di una sorta di “fuga in avanti” con la proposta di un “bipolarismo” o di un “bipartitismo”, che mal si confacevano alla storia italiana. Si era rilevato negativamente la perdita progressiva di centralità della Dc all’interno del sistema politico. Ma ciò nasceva «dalla valutazione realistica degli effetti del successo conseguito dalla Dc nell’avvicinare al “centro” tutte le forze politiche dell’Italia repubblicana, con l’accettazione del metodo liberaldemocratico». Si era verificata una «smentita delle prospettive teoriche e pratiche di parte marxista, resa possibile anche dalla tenuta della Dc, la quale [aveva] tolto spazio alla contrapposizione frontale nei riguardi del Pci, fermo restando il porsi del partito di maggioranza relativa come “l’alternativa ideale e politica” allo stesso». La realtà era che «la posizione centrale della Dc si [era] sostanziata in una positiva ed insostituibile “funzione di supplenza” per il funzionamento di una democrazia, resa zoppa da un’opposizione bloccata dalla “doppiezza” rispetto al metodo della libertà».

Sono riflessioni molto articolate quelle di De Mita (e condivise da Ruffilli) che ponevano la Dc in una posizione

---

<sup>53</sup> Ibid.

senz'altro di "partito di centro", ma non più "centrale", quindi aperta a possibili alternative qualora si fossero concretizzate. Occorreva, in una parola, portare la sfida sul piano della proposta per il perfezionamento delle regole di una democrazia matura: «quelle atte a comporre le aspirazioni all'ordine e le aspirazioni al cambiamento, che si accavalla[vano]no nell'Italia in trasformazione, ponendo le condizioni per la vittoria per "chi ha più filo da tessere" sul piano dei programmi di governo»<sup>54</sup>. Andava poi ulteriormente precisata la prospettiva dei "poli" della democrazia dell'alternanza, «non due, bensì anche tre o quattro». E ciò anche in riferimento alle recenti elezioni politiche, svoltesi nel 1983, che avevano segnato un arretramento non trascurabile della Dc e, sia pure meno evidente, del Pci a fronte di una rilevante affermazione del polo laico e socialista<sup>55</sup>.

In una lettera inviata nel gennaio 1984 da Ruffilli, a nome del gruppo Dc, al presidente della neonata Commissione bicamerale Aldo Bozzi, erano enunciate le linee guida per avviare un percorso di riforme. Un senso di responsabilità avrebbe dovuto pervadere tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione, unito ad un recupero dello spirito Costituente.

---

<sup>54</sup> Ibid., p. 12.

<sup>55</sup> P. Carusi, *I partiti politici italiani dall'Unità a oggi*, 3<sup>a</sup> ed aggiornata, Roma, Ed Studium, 2015, pp. 136-137. La Dc calava dal 38,3% del 1979 al 32,9%. Il Pci scendeva dal 30,4% al 29,9%. Le forze laiche e i socialisti del pentapartito conseguivano complessivamente «un notevole» il 23,5%. In dettaglio: il Psi passava dal 9,8% all'11,4%; il Pri dal 3% al 5,1%; il Psdi dal 3,8% al 4,1%; il Pli dal 1,9% al 2,9%.

Il punto di partenza non poteva, in effetti, che essere la Costituzione del 1948 ed il complesso di principi e di regole da essa delineato «per il funzionamento di una democrazia rappresentativa con aperture verso la democrazia diretta, di una democrazia garantista ed al tempo stesso riformatrice»<sup>56</sup>. In particolare, erano da riprendere e sviluppare le indicazioni, allora lasciate cadere, per un funzionamento della democrazia parlamentare «sulla base sia della stabilità dell'Esecutivo, sia della incisività del controllo e dell'indirizzo da parte del Legislativo, sia della compiuta indipendenza del Giudiziario»<sup>57</sup>.

Il perno centrale del disegno riformatore di Ruffilli andava trovato mettendosi «*dalla parte del cittadino* [corsivo nel testo]». Andava posto come centrale il rafforzamento della partecipazione attiva del medesimo, «della sua capacità di impulso e di controllo del sistema degli attori politici, sociali ed istituzionali della Repubblica democratica, procedendo su tale base a mettere in grado i pubblici poteri di operare con un consenso effettivo, con un'efficienza adeguata e con incisive verifiche rispetto ai risultati». In sostanza, era ancora alla Costituzione del 1948 che bisognava guardare, laddove poneva al centro la realizzazione della persona umana, dei suoi diritti di libertà e dei suoi doveri di solidarietà, nell'ambito di una Repubblica «impegnata a coniugare Stato unitario e sistema delle autonomie, metodo della libertà e giustizia sociale»<sup>58</sup>. L'istanza fondamentale doveva essere quella di riportare nelle mani del

---

<sup>56</sup> La lettera di Ruffilli al presidente Bozzi si trova in R. Ruffilli e P. A. Capotosti (a cura di), *Il cittadino come arbitro*, cit., pp. 221-222.

<sup>57</sup> Ibid., p. 223.

<sup>58</sup> Ibid., pp. 225-226.

cittadino-elettore la scelta effettiva degli uomini e dei programmi di governo e la individuazione della maggioranza, quale via per dare forza sia al governo sia al Parlamento, ridefinire in modo preciso «le responsabilità del sistema dei pubblici poteri e dare poi trasparenza e correttezza alle relazioni tra cittadini e istituzioni»<sup>59</sup>.

Si trattava di affrontare il problema della rappresentanza politica, attraverso una razionalizzazione del processo di formazione di essa<sup>60</sup>, senza però porre in discussione il sistema elettorale proporzionale, semmai correggerlo in modo da incoraggiare la formazione di maggioranze di coalizione, «all'interno di una democrazia multipartitica», che preved[esse] in ultima istanza la possibilità dell'alternanza a garanzia di un corretto rapporto fra maggioranza e opposizione. L'intento non poteva essere quello di preconstituire un bipolarismo a favore dei partiti maggiori, ma doveva essere quello di responsabilizzare tutti i partiti nel rapporto con l'elettorato, in ordine alla formazione di maggioranze praticabili, «non già sulla base di affinità ideologiche, quanto invece di omogeneità concordate sui programmi di governo e sugli uomini per la realizzazione degli stessi»<sup>61</sup>. È evidente, ci sembra, in questo inciso

---

<sup>59</sup> Ibid., p. 226.

<sup>60</sup> Una riflessione di lungo periodo sulla questione è in P. Pombeni, *La rappresentanza politica*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano. Dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli editore, 1995, pp. 74-124. Vedi anche P. Pombeni (a cura di), *Storia dei partiti italiani dal 1848 a oggi*, Bologna, Il Mulino, 2016.

<sup>61</sup> R. Ruffilli e P. A. Capotosti (a cura di), *Il cittadino come arbitro*, cit., p. 227.

di Ruffilli, l'obiettivo, al fine di avviare un dialogo proficuo con le altre forze politiche, di assicurare sia il Partito comunista (in difficoltà ad aggregare forze intorno a sé e deciso sostenitore del mantenimento della proporzionale così come era senza correttivi), che i partiti laici intermedi, compreso il Psi, tutti potenzialmente preoccupati di una presunta volontà egemonica all'interno di un'alleanza che vedesse la Dc come elemento aggregante. E tutti potenzialmente allarmati anche dal pericolo di perdere quel «potere di coalizione» messo in atto per imporre, di volta in volta, ai democratici cristiani o ai comunisti «in giunte regionali e comunali, o nel governo nazionale, la guida di uno dei partiti intermedi»<sup>62</sup>.

Nell'intervento al Senato del luglio 1984 Ruffilli precisava i termini della sua proposta di riforma elettorale che, nelle sue intenzioni, avrebbe dovuto rendere il cittadino l'effettivo arbitro ultimo per l'individuazione della maggioranza e della opposizione e per la valutazione dell'una e dell'altra<sup>63</sup>. Un primo aspetto che Ruffilli rilevava era la necessità di una correzione della proporzionale, volta a comporre le esigenze di rappresentatività con quelle di governabilità. Tale indicazione andava a soddisfare due esigenze: la prima era quella di consentire che, malgrado il carattere multipartitico del sistema, e tenendo ferma un'ispirazione sostanzialmente proporzionale del

---

<sup>62</sup> P. Scoppola, *La repubblica dei partiti*, cit., p. 427. Come era già successo con Spadolini, *leader* del Partito Repubblicano, e soprattutto con Craxi che sarebbe rimasto al governo per oltre tre anni.

<sup>63</sup> L'intervento di Ruffilli al Senato, nella seduta del 18 luglio 1984, è ora in R. Ruffilli (a cura di), *Materiali per la riforma elettorale*, Il Mulino-Arel, Bologna 1988, pp. 43-58. Vedi **documento 6**.



sistema elettorale, i cittadini potessero pronunciarsi non solo sul peso relativo della rappresentanza di ogni partito, ma anche sulla maggioranza di governo. La seconda era quella di tenere insieme «l'istanza per un riavvicinamento fra eletti ed elettori, finalizzata ad una più autentica rappresentanza delle realtà locali con, all'opposto, l'istanza per trovare modi e forme in virtù delle quali [fossero] rappresentate nel Parlamento le indicazioni generali dell'intera comunità nazionale». Accanto a queste due esigenze di fondo, che caratterizzavano gli obiettivi da perseguire, potevano esservene poi altre non meno importanti. Esse erano: riduzione del numero dei seggi assegnati ad ogni circoscrizione,

in modo da avvicinare eletti ad elettori [...]; necessità, tuttavia, di prevedere un ambito territoriale sufficientemente vasto per il recupero dei seggi non assegnati nelle circoscrizioni, al fine di non penalizzare i partiti minori; necessità – ed opportunità – di prevedere una significativa riduzione del numero (ma soprattutto del valore) dei voti di preferenza, al fine di ridurre gli elementi di corruzione insiti in tali meccanismi, pur senza affermare la totale sovranità delle segreterie di partito nella formazione delle liste; opportunità di incentivare i fenomeni di aggregazione delle formazioni politiche minori (o almeno di arrestare la tendenza alla disgregazione del sistema politico), pur senza ridurre eccessivamente le potenzialità di rappresentanza del Parlamento rispetto all' articolato spettro delle forze politico-sociali del Paese<sup>64</sup>.

Alla luce di tutto questo andava naturalmente posto mano al sistema elettorale. Ruffilli, come accennato, riteneva

---

<sup>64</sup> Ibid., p. 49-50.

necessario una correzione della proporzionale adottando un sistema “misto” volto a comporre le esigenze di rappresentatività con quelle di governabilità. Con tale sistema si soddisfacevano le istanze di un più stretto rapporto «fra candidati ed elettori (attraverso il ridimensionamento sul piano territoriale delle circoscrizioni e dei collegi), nonché quella a proposito di una composizione articolata dei parlamentari e della classe politica, con il ridimensionamento del monopolio delle macchine partitiche e del professionismo politico, pur in sé valido, e l'apertura ad esponenti delle diverse realtà significative della società civile»<sup>65</sup>. E a proposito dei partiti Ruffilli riteneva fosse necessario, a questo punto, porre il «problema del dispiegamento del “metodo democratico” nella vita interna dei partiti, perfezionando in tale senso l'articolo 49 della Costituzione ed estendendo il principio alle associazioni diventate uno dei tramite principali per l'organizzazione dell'esercizio popolare del potere»<sup>66</sup>.

Ciò che premeva a Ruffilli era che il cittadino potesse essere posto di fronte non soltanto «alla scelta di un partito, ma anche di una proposta per la coalizione di governo»<sup>67</sup>. E ciò doveva avvenire prima del voto e non dopo come era accaduto fino ad allora. Ruffilli auspicava la formazione di maggioranze anche alternative in modo da consentire un salutare ricambio. L'obiettivo era quello di responsabilizzare il cittadino, nella sua veste di elettore, in ordine al voto al governo, per così dire, oltre che al voto di partito. Era questa la via per consentire una

---

<sup>65</sup> Ibid., p. 48.

<sup>66</sup> Ibid., p. 45.

<sup>67</sup> Ibid., p. 49.

concreta e fattiva attribuzione di responsabilità a tutti gli attori politici ed istituzionali della nostra democrazia. Imprescindibile, poi, rimaneva, per la Democrazia cristiana, «la ricerca – anche con riferimento al riordino del sistema elettorale – di accordi più ampi possibili con tutte le forze politiche, grandi e piccole, che hanno partecipato alla fondazione del nostro sistema democratico»<sup>68</sup>.

La riflessione di Ruffilli sulla necessità imprescindibile di avviare un processo riformatore si arricchiva con un *excursus* di lungo periodo sulla storia italiana, laddove, in particolare, ravvisava «un nesso strutturale delle istanze per il riordinamento delle istituzioni statali e locali con le battaglie dei partiti, di governo e di opposizione, per la guida dello Stato e della società»<sup>69</sup>. Certamente tale legame si era variamente articolato nelle diverse epoche della storia italiana, ma, osservava Ruffilli, era rimasto costante «il collegamento fra riforme istituzionali e consacrazione della “centralità”, della “egemonia” di un singolo partito, attraverso la penetrazione del medesimo negli apparati pubblici e nelle formazioni sociali». Tra la fine degli anni Sessanta e l’inizio degli anni Settanta, in particolare, il movimento riformatore aveva portato all’attuazione dell’ordinamento regionale, alla sanzione dello Statuto dei lavoratori e all’espansione di forme di decentramento e di partecipazione negli enti locali, nella scuola e nelle fabbriche<sup>70</sup>. Un processo che era stato favorito dai movimenti del ‘68 e del ‘69.

---

<sup>68</sup> Ibid., pp. 57-58.

<sup>69</sup> R. Ruffilli, *La riforma istituzionale* (1984), ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 689-695 (cit. a p. 689).

<sup>70</sup> Cfr., ibid..

Dal canto loro sia il Pci che i partiti dell'area laica e socialista, pur con diversa impostazione, riflettevano sulla crisi della partecipazione politica dando una loro chiave di lettura. Il Psi, ad esempio, ragionava a metà degli anni Settanta su come soddisfare l'esigenza della governabilità che avrebbe posto fine alla debolezza endemica dell'Esecutivo ridimensionando anche la centralità dei due partiti maggiori (Dc e Pci). Oltre a tutto ciò, secondo Ruffilli, si facevano sentire alcuni fatti nuovi assai significativi: il primo era «costituito dall'accentuarsi dell'istanza per una "departitizzazione" della vita dello Stato e della società». Si era accresciuta «la richiesta per la riduzione della presenza partitica negli apparati pubblici e nelle attività individuali e collettive, con la consacrazione di una maggiore autonomia del momento istituzionale e dell'assetto sociale»<sup>71</sup>. Era questa una richiesta, però, non priva di ambiguità, poiché connessa alla tendenza a legare la "departitizzazione" all'avvento di classi politiche "all'americana", senza però i dovuti e ed opportuni controlli di una reale possibilità di alternanza. Ruffilli osservava come «fatto rilevante» la crescente consapevolezza da parte delle diverse forze politiche (di governo e di opposizione) di un'incapacità dei pubblici poteri a fronteggiare la crisi economica, gli squilibri strutturali dello Stato del benessere e di una volontà di migliorare il funzionamento della democrazia repubblicana «sulla base del principio dell'alternanza»<sup>72</sup>. Da tale consapevolezza occorreva prendere le mosse, anche con il supporto della Commissione bicamerale appena insediata, «a favorire i punti di accordo «fra tutte le forze democratiche, per

---

<sup>71</sup> Ibid., p. 690.

<sup>72</sup> Ibid.

interventi riformatori, graduali ma inseriti al tempo stesse in un processo organico». Doveva essere valorizzata

la disponibilità delle opposizioni ad affrontare il problema dell'aumento della capacità decisionale dell'Esecutivo, in correlazione all'aumento della capacità di controllo del Legislativo.

Ed anche

la disponibilità delle forze di governo a riconoscere l'impraticabilità ormai di politiche del "rinvio", della mediazione corporativa, della distribuzione clientelare, nonché di politiche "tampone", nell'ambito di una decretazione di urgenza, destinata a stravolgere il rapporto Esecutivo-Legislativo<sup>73</sup>.

È qui davvero riassunto il senso profondo della proposta di Ruffilli, che prima ancora di entrare nel merito delle singole questioni si preoccupava dello spirito unitivo (e non divisivo) che avrebbe dovuto animare le diverse sensibilità politiche. Ossia, in sostanza, si doveva procedere ad un confronto, anche serrato, fra le forze politiche che consentisse di realizzare un accordo il più ampio possibile per giungere a riforme «atte a superare le disfunzioni della nostra forma di governo»<sup>74</sup>. Riforme che dovevano investire in modo equilibrato tutti e tre i termini del rapporto partiti, istituzioni e società, rafforzando le responsabilità specifiche e le relative forme di autonomia e di controllo, per ognuno di essi. Ciò richiedeva un riordinamento del governo e del Parlamento che desse vita ad

---

<sup>73</sup> Ibid., p. 691.

<sup>74</sup> Ibid.

un equilibrio tra decisione e centri di controllo. Ed ancora, era necessario un riassetto della pubblica amministrazione in grado di potenziare i meccanismi della imparzialità e della professionalità. Era poi altrettanto improcrastinabile un nuovo assetto delle amministrazioni locali e dell'associazionismo, in grado di perfezionare la «Repubblica delle autonomie» e la capacità di autodeterminazione delle formazioni sociali. In questo contesto andava anche inserita una razionalizzazione del sistema elettorale, che creasse le condizioni per la formazione di maggioranze stabili. Ruffilli, quindi, puntava a creare per tutti questi interventi «il maggiore consenso possibile, costringendo tutte le parti in gioco, quelle sociali comprese, ad assumersi le proprie responsabilità per l'eliminazione delle distorsioni nel rapporto tra partiti, istituzioni e società»<sup>75</sup>. Era impossibile avviare un processo riformatore avendo soltanto da confermare posizioni precostituite.

---

<sup>75</sup> Ibid. Scriveva, al riguardo, Ruffilli: «Vi sono comunque delle riforme impossibili: quelle volte a preconstituire posizioni di favore per forze aspiranti a vecchie e nuove "centralità". Le riforme possibili rimangono quelle che traggono alimento da un accordo sempre più pieno sui "fondamenti" della convivenza democratica, avviando a soluzione i problemi rimasti irrisolti nella stessa Costituzione repubblicana. L'obiettivo è alla fine di mettere in grado i partiti di svolgere la funzione fissata dalla Costituzione, circa la determinazione della politica nazionale, lasciando alle istituzioni di governo e di controllo il ruolo proprio per la gestione della cosa pubblica e procedendo alla responsabilizzazione del singolo e dei gruppi per un soddisfacimento dei bisogni antichi e nuovi, alla luce anche del nesso fra fini e mezzi».Ibid., pp. 691-692.

Occorreva arrivare ad un sistema che consentisse al popolo di operare la scelta di una maggioranza governativa, riducendo l'eccessiva mediazione dei partiti e la frantumazione del voto. Una prima proposta sulla quale avviare un confronto era, secondo Ruffilli, l'adozione di «convenzioni, di “patti di legislatura” tra le forze affini sul piano programmatico da sottoporre all'elettorato. L'altra via era quella di un superamento del sistema elettorale proporzionale, tale da permettere la formazione di maggioranze solide». Su quest'ultima proposta, di superare la proporzionale, Ruffilli però avvertiva che non era possibile mettere in discussione *tout court* un sistema elettorale che assicurava il pluralismo partitico («legato alla storia peculiare del Paese»<sup>76</sup>), tuttavia erano sempre possibili aggiustamenti concordati fra le diverse forze politiche; ad esempio si poteva procedere «a ritocchi della proporzionale, che [premiassero], a livello di distribuzione dei resti, forze apparentate. Al che andrebbe aggiunta una ristrutturazione dei collegi elettorali per la Camera, nella linea del modello del Senato, che [desse] spazio a una maggiore personalizzazione del rapporto fra candidato ed elettore, ponendo termine agli abusi in fatto di preferenze, con il ricorso alle primarie per le candidature»<sup>77</sup>.

Si poteva ipotizzare, a livello locale, l'elezione diretta del sindaco come stimolo per i partiti «a un ampliamento della classe dirigente, con una maggiore apertura verso le articolazioni in movimento nella società»<sup>78</sup>. A ciò doveva accompagnarsi «un riordinamento delle autonomie locali,

---

<sup>76</sup> Ibid., p. 692

<sup>77</sup> Ibid., p. 693.

<sup>78</sup> Ibid.

in grado di potenziare «un reale autogoverno ai diversi livelli». Ad esempio in materia fiscale, così da permettere una maggiore responsabilizzazione degli enti locali.

Come si può notare, si trattava di linee generali che toccavano molti ambiti e che soprattutto richiamavano ad un senso di responsabilità da parte di tutte le forze politiche (nessuna esclusa). Ha scritto M. S. Pretti che quello di Ruffilli era «un disegno inclusivo che non [poteva] non incontrare ostacoli in certi ambienti democristiani, non meno che nella nuova *leadership* craxiana e nei tradizionali alleati. [Era] d'altronde nota la storica contrapposizione statunitense alla linea morotea, che [aveva trovato] accoglienza nel cosiddetto Congresso del “preambolo” del febbraio 1980»<sup>79</sup>. Per Ruffilli era necessario andare al di là di vecchie logiche e abbandonare la convinzione che l'unica strada fosse quella di una democrazia conflittuale.

E la strada per un disegno riformatore che ponesse al centro il cittadino non era priva di difficoltà, tuttavia Ruffilli riteneva che sarebbe stato necessario il richiamo allo spirito costituente. Di più: Ruffilli era convinto che con l'inizio dei lavori della Commissione bicamerale fossimo già «in presenza di un processo costituente, volto ad estendere il principio di legalità all'azione di parti politiche e sociali sempre più interdipendenti, con la sottoposizione alla volontà popolare, portatrice dell'interesse generale». Spiegava, poi, Ruffilli che le «uniche riforme valide» erano quelle che partivano dalle esigenze del cittadino diventato più maturo ed esigente «per arrivare alla

---

<sup>79</sup> M. S. Pretti, *Il disegno politico di Roberto Ruffilli*, in AAVV., *La Repubblica degli arbitri. Omaggio a Roberto Ruffilli*, Roma, AREL, 2013, p.14.



determinazione delle responsabilità del cittadino, sul piano elettorale, come sul piano del funzionamento delle istituzioni, ed, in generale, per quanto riguardava tutta la vita della società e dello Stato»<sup>80</sup>. Era il cittadino, ribadiva Ruffilli, che doveva diventare il «punto di riferimento di una distribuzione di poteri, di responsabilità e di controlli, fra gli attori sociali, politici ed istituzionali». Alla luce di questo criterio era allo studio, attraverso la Commissione bicamerale, un riordino istituzionale che investisse «congiuntamente il sistema elettorale, il rapporto Governo-Parlamento, l'assetto degli apparati pubblici, il ruolo dei partiti tenendo conto degli organi, delle funzioni e del sistema delle fonti normative». Era necessario, quindi, non certo un intervento «tampone» su questo o quell'aspetto, ad esempio, la riforma elettorale (proporzionale sì, proporzionale no, o entità del premio di maggioranza, etc.), ma strutturale, ossia che investisse «tutti gli aspetti sopra richiamati avendo di mira la valorizzazione della capacità di scelta responsabile da parte del cittadino»<sup>81</sup>.

Si trattava di diventare tutti consapevoli che intanto i partiti avrebbero potuto continuare a svolgere la funzione di guida della democrazia repubblicana, in quanto avrebbero saputo ritrovare assieme il punto di appoggio di tale democrazia e cioè la volontà del popolo sovrano. Questo, secondo Ruffilli, mettendo in grado un elettorato sempre più mobile «verso la scelta fra maggioranze alternative al di là di poli fissati una vol-

---

<sup>80</sup> R. Ruffilli, *La DC nella Commissione per le riforme istituzionali* (1984), ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 697-705 (cit. a p. 699).

<sup>81</sup> Ibid., pp. 700-701.

ta per tutte, ed al di là di rendite di posizione per le forze di governo e per le forze di opposizione inamovibili, per le forze più consistenti e per le forze marginali nelle coalizioni»<sup>82</sup>.

La lungimiranza per un necessario processo riformatore unita all'acutezza di analisi, non facevano perdere di vista a Ruffilli le difficoltà in cui si stava imbrigliando la Commissione bicamerale. Ha scritto P. Armaroli a proposito delle difficoltà che molto presto incontrò la Commissione, dopo un inizio promettente:

[...] La discussione generale inizia il 13 dicembre 1983 e si conclude, dopo sette sedute, il 9 febbraio successivo. La semina è buona, anzi eccellente. Ogni gruppo ha l'opportunità di illustrare la propria strategia istituzionale con dovizia di particolari. Siamo, insomma, alla fase della "storia infinita", in cui la fantasia progettuale non incontra ostacoli di sorta. Ma poi, una volta iniziata la discussione sui singoli temi, si tratta di scegliere. E, man mano che procede il dibattito, un po' tutti – a cominciare dal presidente – a dispetto dell'ottimismo di facciata – si rendono conto che il raccolto, a meno di un miracolo, non potrà essere abbondante<sup>83</sup>.

Non meno critico il giudizio di M. S. Piretti che si addentra ancor più nello specifico soffermandosi sulla enormità delle materie da affrontare e anche di metodo con un subitaneo depotenziamento della Commissione stessa:

---

<sup>82</sup> Ibid., p. 702.

<sup>83</sup> P. Armaroli, *L'introvabile governabilità*, cit., p. 231. Sull'impasse della Commissione Bozzi, vedi F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, introduzione di P. Scoppola, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1993, pp. 269 e *passim*.

[...] Fin dalle sue prime battute, i problemi che emergono nei lavori della Commissione intercamerale sono sostanzialmente di due tipi: uno di sostanza e uno di metodo. A livello di sostanza la difficoltà sorge dalla molteplicità delle materie che sono state inserite in agenda: 147 punti senza un ordine di priorità dal momento che le mozioni istitutive della Commissione non hanno compiuta alcuna scelta e si sono limitate “a fare un elenco di questioni dove c’è tutto e il contrario di tutto. Insomma, non si va oltre un buon indice sommario di un qualsiasi manuale di diritto pubblico”. A livello di metodo è la procedura adottata che, allargato ai rappresentanti dei singoli gruppi parlamentari l’Ufficio presidenza, ne ha fatto il vero organo politico, svilendo il ruolo dell’Assemblea plenaria e avocando di fatto a sé ogni decisione per rimandare poi all’Assemblea solo il voto finale che diventa il *redde rationem* quando sulla relazione si registrerà il voto favorevole di solo 16 membri su 41<sup>84</sup>.

*Last but not least* c’è da considerare anche che i lavori della Commissione si svolgevano durante il governo Craxi che non incoraggiava l’operato della stessa, ma anzi assumeva un atteggiamento che configurava, «secondo alcuni, una “riforma strisciante”, tutta nel senso del rafforzamento del potere esecutivo e di un più efficace controllo dell’esecutivo sui partiti della maggioranza»<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> M. S. Piretti, *Roberto Ruffilli: una vita per le riforme*, cit., p. 203 (dove si riprende nel virgolettato una citazione tratta da P. Armaroli, *L'introvabile governabilità*, cit., pp. 194-195). Votarono a favore, pur con una serie di distinguo: Dc, Psi, Pri, Pli; si astenne il Psdi e del gruppo democristiano il senatore Scoppola. Votarono contro: Dp (Democrazia proletaria), Sinistra indipendente, Msi e Gruppo misto. Il Pci non partecipò alla votazione.

<sup>85</sup> P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, cit., p. 447.

In questa sede non si tratta di distribuire torti o ragioni sul sostanziale fallimento della bicamerale, quanto registrare un problema di fondo, potremmo dire di “sistema”, che riguardava le varie forze politiche. A tal proposito Ruffilli, in effetti, osservava che «permanevano fra i partiti, ed anche nei partiti non solo e non tanto posizioni divergenti, che di per sé potevano costituire un valido stimolo ad approfondimento ulteriore, quanto invece e soprattutto tendenze o all’immobilismo o a fughe in avanti». Si faceva sentire «la tentazione di dar la prevalenza ad esigenze tattiche, di mera sopravvivenza o di calcoli di bottega sul piano elettorale, rincorrendo rendite di centralità o di marginalità, e palesi ed occulti premi di maggioranza o di minoranza». Era, in sostanza, la «tentazione per ogni formazione di garantirsi rapide ascese o in qualche caso magari soffici declini, e di preconstituirsì posizioni di forza rispetto alle altre, al di fuori di regole concordate»<sup>86</sup>. Questo faceva emergere un grosso rischio per la nostra democrazia. Esso nasceva dalla convinzione

illusoria, e comunque assai pericolosa, che [fosse] possibile alla fine mantenere lo *status qua*, e sfruttare a proprio favore le contraddizioni del sistema politico istituzionale, magari appellandosi alla fine all’opinione pubblica per una delega per interventi traumatici. Nella realtà il processo costituente, ed il riassetto del rapporto partiti istituzioni cittadini [era] comunque in movimento, e comunque ormai [era] stato messo in moto: e vi [era] il pericolo che esso ven[isse] lasciato senza adeguata guida dai partiti, che pur con tutti i loro limiti,

---

<sup>86</sup> R. Ruffilli, *La DC nella Commissione per le riforme istituzionali*, cit., pp. 702-703.

riman[evano] da noi il canale insostituibile per la direzione politica democratica.

Ruffilli osservava, inoltre, che mentre all'interno del quadro politico si "bizantineggiava" con eleganti dibattiti o foscose diatribe su alternativa sì od alternativa no, su alternativa subito o alternativa mai, nel Paese montavano le spinte «verso un distacco dalla politica, e le spinte verso una personalizzazione del potere, che di per sé non erano in contrasto con una democrazia ordinata, ma che potevano portare «a sbocchi plebiscitari incontrollabili». Non era, è vero, alle porte un nuovo dittatore, ma era, secondo Ruffilli, sotto gli occhi di tutti la possibilità di un degrado sempre maggiore della convivenza nello Stato e nella società, «con lo spazio per poteri occulti, per una criminalità organizzata, per la distorsione del rapporto tra politica ed affari»<sup>87</sup>.

Ruffilli riteneva fondamentale una presa di coscienza da parte dei partiti, di tutti i partiti, della delicatezza del momento. Auspicava, quindi, senz'altro, «un'autoriforma dei partiti, che diventa[sse] tanto più praticabile quanto più [fosse] fatta assieme. Essa [veniva] a consistere in un'autolimitazione concordata, che riport[asse] nelle mani delle istituzioni e dei cittadini il soddisfacimento di tutta una serie di bisogni, la realizzazione dei servizi e di interventi, nella gestione dei quali essi si [erano] dati carico in una società meno matura»<sup>88</sup>. Non era più possibile pensare al partito come ad una istituzione irriformabile, ormai avviluppata in una ricerca di consenso fine a sé

---

<sup>87</sup> Ibid., p. 703.

<sup>88</sup> Ibid., p. 704.

stessa. Doveva essere chiara la «consapevolezza che il ciclo caratterizzato dal monopolio della soggettività politica a favore dei partiti si [stava avviando] alla conclusione, con il ridursi delle funzioni di supplenza rispetto al ruolo specifico delle istituzioni e rispetto alla capacità dei cittadini di far valere i propri diritti». Il cittadino doveva recuperare la sua centralità nel processo riformatore. La ricerca del consenso non poteva e non doveva alimentarsi con il solo richiamo ad appartenenze ideologiche, o con uno scambio rispetto ad interessi particolari, e neppure con un *mix* dell'uno e dell'altro: «ma richiede[va] riforme che riconosc[essero] l'autonomia propria delle istituzioni ed affid[assero] la responsabilità ultima ai cittadini»<sup>89</sup>.

Si trattava di tener ancora ben presente la lezione di Aldo Moro e di continuare ad operare con «prudenza e con fantasia», con la valutazione della realtà in atto e con la ricerca del nuovo, «per la realizzazione di una democrazia compiuta: quella che mette[sse] finalmente nelle mani del cittadino la scelta degli uomini e dei programmi di governo, sotto la guida di partiti in leale competizione per la determinazione della politica nazionale, secondo il disposto dell'art. 49 della Costituzione»<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Ibid., pp. 704-705. Un agile profilo sull'articolo 49 della Costituzione e su una sua necessaria rilettura è in S. Bonfiglio e G. Maestri, *I partiti e la democrazia. Dall'articolo 49 della Costituzione italiana ai partiti politici europei*, Bologna, Il Mulino, nuova ed. agg. 2021 (1<sup>a</sup> ed. 2013). Per una riflessione, in ambito cattolico, sul partito e sulla genesi dell'art. 49, vedi A. Scornajenghi, *La riflessione dei cattolici sul partito e la rappresentanza*, in F. Bonini, V. Capperucci, P. Carlucci,

Con la Commissione bicamerale ormai avviata, Ruffilli avvertiva la necessità di sottolineare alcuni punti a suo avviso imprescindibili per un processo riformatore ad ampio raggio. Era doveroso partire dalle riforme istituzionali per giungere ad un'autentica trasformazione della politica. Non a caso fu proprio questo il titolo di un contributo molto denso pubblicato nel 1984<sup>91</sup>. Ruffilli osservava che il fatto nuovo non era tanto la costituzione di una Commissione nella quale si discutesse di riforme istituzionali (già altre volte nella storia d'Italia erano avvenuti episodi analoghi), ma, palesando un certo ottimismo, che fossero giunti «finalmente allo scoperto alcuni importanti punti di raccordo fra le forze politiche». Il moltiplicarsi di essi andava ricercato, secondo Ruffilli, nella «presa di coscienza da parte dei partiti di un triplice ordine di crisi». Una crisi complessiva di un sistema oramai segnato da contraddizioni così profonde da apparire talvolta insanabili per cui risultava, in sostanza, “bloccato” sia nella funzione decisionale che in quella di controllo appannaggio dell'opposizione. In secondo luogo si assisteva ad una crescente «crisi di consenso nei confronti dei partiti», dovuta all'aggravarsi delle questioni morali (al centro come in periferia) e alla conseguente crescita dell'astensionismo. Ruffilli, poi, in terzo luogo individuava una

---

S. Guerrieri (a cura di), *La Costituente italiana. Un percorso europeo*, Siena, Università per gli stranieri, 2020, pp. 237-257.

<sup>91</sup> R. Ruffilli, *Riforma delle istituzioni e trasformazione della politica* (1984), in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 707-721. Si tratta di una relazione, poi ampliata, che Ruffilli aveva presentato al Convegno Nazionale della Dc tenutosi a Roma nell'aprile del 1983. Vedi **documento 4**.

crisi di potere, giacché l'area lasciata scoperta dalle istituzioni statali e dai partiti tendeva ormai ad essere occupata, sia pure ancora non apertamente, «o dal “governo” del presidente della Repubblica, o dal “governo” dei giudici, o dal “governo” dei vertici dei gruppi d'interesse maggiormente organizzati»<sup>92</sup>.

La fase attuale, secondo Ruffilli, offriva numerosi elementi positivi di novità, su tutti le continue smentite dei modelli ideologici tesi ad un'ormai impossibile regolazione complessiva della società e un'esigenza piuttosto a semplificare il funzionamento del sistema politico. Inoltre andava rimarcato il problema del superamento del «centro» con il progressivo abbandono di una concezione della politica quale lotta che, condotta da soggetti destinati dalla storia a guidare il Paese, era «esclusivamente orientata al conseguimento di egemonie più o meno irreversibili»<sup>93</sup>. Andava, cioè, messa in conto la progressiva perdita di centralità della DC all'interno del sistema politico con l'affacciarsi di nuovi soggetti politici; polo laico socialista, ma anche il Pci che sembrava orientato ad uscire dal suo arroccamento, per così dire, sistemico.

Ruffilli, tuttavia, non nascondeva le difficoltà anche di lunga data: le contrapposizioni tra i fautori del primato della governabilità (e, quindi, della supremazia della “decisione”) e i fautori del primato della trasparenza (e, dunque, della necessità di un perfezionamento delle forme attuali di partecipazione democratica) erano, infatti, di lungo periodo, e manifestatesi

---

<sup>92</sup> R. Ruffilli, *Riforma delle istituzioni e trasformazione della politica*, in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 707-721 (cit. a pp. 708-709).

<sup>93</sup> Ibid., p. 710.



appieno già durante i lavori della Costituente. Esse affondavano le loro radici nel terreno stesso di formazione delle diverse culture politiche dell'Italia contemporanea. E, in effetti, quando alcuni partiti dell'area laica hanno confermato il loro favore per il governo presidenziale, quando i comunisti hanno riproposto la tesi della "centralità" del Parlamento, quando la Dc è sembrata talora legare il problema del governo parlamentare alla concezione (più o meno ideologizzata) di un assetto complessivo della società in chiave organicistica, erano riaffiorati contrasti che, «pur classificabili all'interno della contrapposizione tra i fautori di una "cultura di governo" e i fautori di una "cultura di opposizione"», riproducevano storiche divergenze tra culture e formazioni politiche, «protese all'affermazione di visioni complessive del ruolo della società e del suo rapporto con la politica e le istituzioni»<sup>94</sup>.

Era su questo terreno che potevano nascere le prime importanti difficoltà per il processo riformatore. Nelle discussioni recenti, Ruffilli notava che i termini "alternativa" e "alternanza" erano troppo spesso considerati «intercambiabili», venivano confusi, quando invece erano nette le differenze, specie di prospettiva: nel primo caso (alternativa) si usava in riferimento alla volontà «di costituire o ricostituire "centralità" nuove o vecchie». Il secondo termine (alternanza), invece, implicava «il rispetto – fino in fondo – della fondamentale regola della liberaldemocrazia: la possibilità, cioè, di un continuo ricambio al potere fra maggioranza e opposizione». In effetti, notava Ruffilli, solo cambiando e confondendo i due termini diventava possibile conservare alle istituzioni il ruolo di stru-

---

<sup>94</sup> Ibid., pp. 710-711.

mento «per la realizzazione di una politica, che, concepita in forma totalizzante, era inevitabilmente condannata ad esaurirsi in una lotta per un potere fine a sé stesso». Rimaneva, però, così sostanzialmente eluso il problema nodale: «di permettere al popolo sovrano di dar liberamente vita ad una maggioranza di governo e di poterla, poi, altrettanto liberamente sostituire»<sup>95</sup>.

A Ruffilli premeva che il cittadino fosse il perno di un reale processo riformatore che lo mettesse cioè al centro, in altro momento lo avrebbe definito “arbitro”. Per mettere il popolo in grado di scegliere occorreva affrontare alcuni nodi complessi, ma ineludibili. Tra essi, senz’altro, era da studiare una revisione del sistema elettorale «in senso meno proporzionale», non certo proponendo né «il mostro del maggioritario», né «un’alta clausola nei confronti dei raggruppamenti minori» (leggasi sbarramento). La revisione del sistema elettorale appariva a Ruffilli un motivo di contrasto non da poco fra le varie forze politiche. Certo, se non era in discussione l’idea che un sistema elettorale dovesse tenere nel giusto conto il grado di rappresentatività (come era ribadito con forza anche all’interno della Dc, ma non soltanto) si doveva pur «consentire all’elettorato di scegliere non solo un partito, ma anche una coalizione di governo»<sup>96</sup>. Ciò richiedeva che venisse incentivata con premi o penalizzazioni la stipulazione di accordi chiari tra le forze che aspiravano a governare e che, pur salvaguardando le loro peculiarità, avvertissero di avere alcuni obiettivi in comune. Ossia governare con il 51% richiedeva, realisticamente, ancora, e per un tempo non breve, «governi di coalizione», i

---

<sup>95</sup> Ibid., p. 711.

<sup>96</sup> Ibid., p. 712.

quali potevano costituirsi sulla base di precisi accordi, sottoscritti dalle varie forze politiche, che, per essere efficaci, dovevano accettare «il principio di maggioranza, basilare per il funzionamento della liberaldemocrazia»<sup>97</sup>. Non era infatti un caso che la posizione di “stallo” (o avvitato su sé stesso) era un carattere tipico del nostro sistema politico, come già Moro aveva rilevato. Ruffilli ravvisava un complesso circolo vizioso entro cui si continuava a «restare imprigionati», e i cui passaggi fondamentali potevano essere così schematizzati: «a) mancato ricambio della classe politica al governo; b) spinta all’occupazione della società da parte dello Stato; crisi dell’imparzialità della pubblica amministrazione; c) processo di “deresponsabilizzazione” della società nel suo complesso»<sup>98</sup>. Era necessario spezzare questo “circolo vizioso” che aveva radici lontane, ma che era in quel periodo pure aggravato dalla crisi dello “Stato del benessere” e dalla conseguente impossibilità di nascondere il *deficit* di consenso con la distribuzione di risorse aggiuntive (anche con risvolti clientelari, etc.). Per spezzare un tale circolo vizioso non vi potevano essere vie semplici o scorciatoie, né il rinnovamento di un singolo partito, né una maggiore capacità decisionale dell’esecutivo, né ipotesi di impossibili “departitizzazioni” o di rafforzamento del governo del presidente della Repubblica. Bisognava cioè pensare non a riformare piccoli pezzi; il processo avrebbe dovuto coinvolgere «direttamente e interamente il rapporto più difficile e delicato del nostro sistema politico: il rapporto, cioè, fra partiti, istituzioni e società». Non si poteva cioè – come avvertiva Ruffilli –

---

<sup>97</sup> Ibid., pp. 712-713.

<sup>98</sup> Ibid., pp. 713-714.

«surrogare ai vecchi e declinanti valori politici»<sup>99</sup>. Era ancora una volta al senso di responsabilità di tutti che Ruffilli si richiamava, tanto più in una situazione dove oramai

la compenetrazione fra Stato e società [aveva] già superato il punto di “non ritorno”. E del resto, basta[va] osservare la crisi (interna ed esterna) della sovranità statale, o le attuali condizioni di un potere statale ormai “scoperchiato” da sopra e “invaso” da sotto, per rendersi subito conto che non [era] più possibile considerare lo Stato come l’esclusivo perno per una riorganizzazione complessiva della vita associata<sup>100</sup>.

Non si trattava, quindi, per Ruffilli di organizzare il rapporto tra stato e società attorno ad un governo “discendente dall’alto”, una sorta di governo in grado di interpretare la “volontà generale” (magari con il corollario del presidenzialismo e/o dell’uomo “forte” al comando). Si doveva, secondo Ruffilli, incoraggiare (nell’impossibilità di identificare un interesse generale precostituito) la ripresa del “contrattualismo”: il contratto si sarebbe rivelato, infatti, «il principale strumento con cui, costruendo un preciso rapporto fra poteri e responsabilità, si [sarebbe riusciti] a fissare le regole del gioco (e a istituzionalizzare, quindi, determinati comportamenti)»<sup>101</sup>. Bisognava, in sostanza, recuperare quell’«etica dei mezzi», tipica della tradizione cattolica, e che – ripresa anche da Moro – insisteva non già sull’eliminazione del conflitto, bensì sulla sua regolamentazione. Non era più possibile, in una parola, «di-

---

<sup>99</sup> Ibid., pp. 714-715.

<sup>100</sup> Ibid., p. 715.

<sup>101</sup> Ibid., pp. 715-716.

sggiungere un accordo sulle “regole” da un accordo sulla “posta” del gioco»<sup>102</sup>.

La prima regola doveva essere il garantismo, ossia studiare le varie forme di limitazione del potere, onde ad esempio evitare derive plebiscitarie (con potere decisionale affidato a qualche “taumaturgo”), o partiti totalizzanti. Un altro elemento che andava considerato era il decentramento, all’interno del più vasto tema delle autonomie locali. Il decentramento andava pensato a favore della società (come lo aveva immaginato a suo tempo, ad esempio, Luigi Sturzo). La politica, secondo Ruffilli, avrebbe così potuto «perseguire efficacemente le sue funzioni in tanto in quanto non si [fosse accollata] il soddisfacimento di bisogni che [avrebbero potuto] essere soddisfatti anche ad altri livelli»<sup>103</sup>. Era indubitabile che «il fondamento ultimo della nostra convivenza democratica» dovesse riposare «sulla volontà del popolo sovrano»<sup>104</sup>.

Ogni ipotesi di riforma istituzionale, precisava Ruffilli, se da un lato doveva fare i conti con la «trasformazione dei partiti di massa in partiti elettorali e professionali», dall’altro aveva di fronte a sé il compito «di una limitazione del potere politico rispetto alle sempre più auto-organizzate formazioni sociali». Senza però con questo e per questo ritenere la società migliore e più avanzata del sistema politico. Se era vero che esistessero «una politica della ragione e una politica della corruzione», era altrettanto vero che a fianco di una società “civi-

---

<sup>102</sup>Ibid., p. 717.

<sup>103</sup> Ibid., pp. 717-718.

<sup>104</sup> Ibid., p. 718.

le” esisteva anche «una società “incivile”»<sup>105</sup>. Premesso ciò Ruffilli era comunque convinto che alle forze sociali dovesse essere consentito di esprimersi in tutte le loro potenzialità e «di perseguire (assumendone le relative responsabilità) tutta una serie di bisogni non più organizzabili in chiave ideologica». Era necessario, che, ferme restando le conquiste in tema di garantismo e di partecipazione, si sapesse «costruire un equilibrio politico fondato simultaneamente su un esecutivo forte e su autonomie – degli enti locali, ma anche delle formazioni sociali – altrettanto forti e durature». Non solo: andavano riequilibrati i diritti di libertà e i doveri di solidarietà, «assicurando – nel funzionamento delle forze sociali, così come in quello delle forze politiche – il pieno rispetto delle norme di “democrazia interna”»<sup>106</sup>. Ruffilli sottolineava di non voler certo riproporre un vecchio organicismo, pure presente nella tradizione cattolica, e invocava la necessità di costruire «una democrazia davvero pluralista, che, riuscendo a comporre decisione e controllo», potesse organizzarsi «non più attorno a fini ideologici bensì alla concreta determinazione di poteri e responsabilità»<sup>107</sup>. Il richiamo al senso di responsabilità di tutte le forze politiche, al di là di ogni preconcetto ideologico, è senz’altro uno dei punti di forza del progetto riformatore di Ruffilli<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Ibid., p. 719.

<sup>106</sup> Ibid., pp. 719-720.

<sup>107</sup> Ibid., p. 720.

<sup>108</sup> Così si esprimeva Ruffilli: «[...] È il tempo, in definitiva, in cui l’etica della convinzione forse deve coniugarsi sempre di più con l’etica della responsabilità». Ibid., p. 721.

Non si potevano proporre facili “aggiustamenti” (dall’elezione diretta del presidente della Repubblica – altrove definita “pericolosa semplificazione”, come detto – o del presidente del Consiglio, alla valorizzazione dei “tecnici”) poiché ciò avrebbe eluso la questione di fondo: «la questione, cioè, che ogni mutamento istituzionale [venisse] chiaramente e direttamente legato alle trasformazioni in corso nella politica e nella società»<sup>109</sup>. Se si rifiutava di legare il funzionamento del nostro sistema multipartito «alla logica dei patti di Legislatura e di un adeguato sistema di convenzione fra le forze della coalizione di governo», non restava che il mantenimento di una aggregazione al “centro” attorno ad un “partito preponderante”, dentro e fuori le regole della democrazia elettorale, oppure il «dilatarsi di un vuoto di potere destinato – prima o poi – ad essere riempito, senza che nessuno [riuscisse] a preconstituire adeguati strumenti di controllo in proposito»<sup>110</sup>.

In sostanza, Ruffilli tra i termini “alternativa” e “alternanza” propendeva per il secondo, maggiormente in grado di rispecchiare i mutamenti in corso nel sistema politico (o, forse, quelli in cui avrebbe sperato...). Analizzando in effetti la situazione all’interno del Pci Ruffilli doveva registrare una sostanziale continuità di intenti fra Berlinguer<sup>111</sup> e la nuova segreteria

---

<sup>109</sup> Ibid., pp. 720-721.

<sup>110</sup> Ibid., p. 721.

<sup>111</sup> Sul Pci che doveva essere secondo Berlinguer forza dell’alternativa, vedi, tra gli altri, F. Barbagallo, *Enrico Berlinguer*, Roma, Carocci, 2006, p. 432 e *passim*. Vedi anche G. Fiori, *Vita di Enrico Berlinguer*, Roma-Bari, Laterza, 1989, pp. 442 e *passim*. Sul

di Alessandro Natta<sup>112</sup>, ossia quella che poneva il partito decisamente come forza dell'alternativa democratica al pentapartito<sup>113</sup> (più che mai in quel periodo, data la guida di governo craxiana molto avversata dai comunisti<sup>114</sup>). Con una accentuazione, se possibile, da parte di Natta, di tutti i mezzi possibili per «dare spallate al pentapartito, delegittimando la Dc e condizionando a favore del Pci i partiti intermedi»<sup>115</sup>. Eppure, malgrado le evidenti prese di posizione del Pci, Ruffilli trovava dei punti unitivi, ad esempio, nel rapporto questione morale/questione istituzionale e sul cittadino vero decisore ed arbitro (che certo toccava l'anima popolare del Pci). Ruffilli ricordava i richiami dei comunisti che erano emersi nel recente comitato centrale del Pci alla questione istituzionale (delle riforme

---

contesto internazionale nel quale operò Berlinguer, vedi S. Pons, *Berlinguer e la fine del comunismo*, Torino, Einaudi, 2006.

<sup>112</sup> In proposito, vedi G. Sorgonà (a cura di), *Alessandro Natta. Intellettuale e politico, Ricerche e testimonianze*, Roma, Ediesse, 2019.

<sup>113</sup> R. Ruffilli, *Questione morale e questione istituzionale*, in «Appunti di cultura e di politica e di politica», 6 (1984), n. 8, pp. 18-20, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 723-726 (cit. a p. 723). Scriveva Ruffilli: «Anche Natta si muove sotto la spinta dell'esigenza di bloccare ogni ristrutturazione di forze a sinistra e di salvaguardare il ruolo del Pci come perno dell'alternativa alla Dc, oltre che di valorizzare le rendite di posizione del Pci come maggior partito di opposizione». Ibid.

<sup>114</sup> M. Gervasoni, *La guerra delle sinistre. Socialisti e comunisti dal '68 a Tangentopoli*, Venezia, Marsilio, 2013, pp. 103 e *passim*. Vedi anche P. Pombeni, *Sinistre. Un secolo di divisioni*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 113 e *passim*.

<sup>115</sup> R. Ruffilli, *Questione morale e questione istituzionale*, cit., p. 724.



me) che doveva essere legata strettamente alla questione morale. Ruffilli osservava con attenzione e condivideva tali richiami, a patto che si abbandonasse «il tono propagandistico e la lettura manichea» delle vicende della democrazia italiana; e che si potenziasse «la distinzione dei livelli diversi, giudiziari e parlamentari, per il chiarimento delle responsabilità giuridiche e politiche di singoli e di partiti, ponendo termine a squalifiche degli avversari, tanto globali quanto alla fine fumosi, e produttivi più che altro per l'incentivo al qualunquismo nazionale». La proposta doveva essere inquadrata, invece, in un riordino istituzionale, che puntualizzasse i poteri e le responsabilità di istituzioni, partiti e cittadini, eliminando «la confusione di ruoli fra Governo, Parlamento e Magistratura, e consolidando i ruoli specifici della maggioranza e dell'opposizione, aumentando la loro trasparenza e la loro rispondenza alla volontà popolare»<sup>116</sup>. A tale fine l'impegno del Pci avrebbe dovuto combinarsi con quello degli altri partiti. L'uno e gli altri dovevano, in definitiva, superare la tentazione ricorrente a strappi e stravolgimenti delle regole parlamentari e costituzionali; e dovevano impegnarsi insieme per stabilizzare e razionalizzare un corretto rapporto fra maggioranza ed opposizione, in parlamento e fuori, «nell'ambito di una competizione per la guida del Paese, che trovi l'arbitro vero, secondo la logica dello Stato democratico, nel cittadino, nell'elettore, nel popolo sovrano»<sup>117</sup>.

Via via che i lavori della Commissione andavano avanti Ruffilli ritornava sul significato profondo di un'esperienza di questo tipo e soprattutto sul fatto che in essa non poteva passa-

---

<sup>116</sup> Ibid., p. 725.

<sup>117</sup> Ibid., pp. 725-726.

re né il puro rafforzamento del solo governo, né il puro rafforzamento del parlamento, così come non poteva passare la prospettiva di un primato assoluto delle questioni che riguardavano «i diritti di libertà dei singoli e delle formazioni sociali»<sup>118</sup>. Ruffilli, ancora una volta, e direi instancabilmente, batteva sullo stesso tasto: andava cioè favorito un processo riformatore che consentisse «all'elettore di incidere anche sulla formazione della coalizione di governo e sulla formulazione dell'indirizzo politico»<sup>119</sup>.

Il fallimento della Commissione bicamerale lasciava qualche rammarico, ad esempio, da parte di Ruffilli nei confronti del mancato sostegno di Scoppola al documento conclusivo elaborato dalla Commissione<sup>120</sup>, ma non certo fermava la spinta propositiva del senatore forlivese. Nel periodo che va dalla fine della Commissione Bozzi, gennaio 1985 al 1988 non

---

<sup>118</sup> R. Ruffilli, *Riforma istituzionale e razionalizzazione del sistema democratico: la commissione Bozzi* (1986), in *Nei giardini del palazzo d'Inverno. Lo Stato contemporaneo fra neo corporativismo e sistema costituzionale*, Milano, Franco Angeli, 1986, pp. 64-69, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 777-782 (cit. a p.781).

<sup>119</sup> Ibid., pp. 781-782.

<sup>120</sup> Ha scritto, al riguardo, Scoppola: «Ricordo che rifiutai di votare il documento conclusivo che copriva il sostanziale fallimento dei lavori della Commissione con una specie di inventario dei temi trattati. Roberto Ruffilli che in Commissione era un po' il fiduciario di De Mita se ne ebbe a male...». P. Scoppola, *La democrazia dei cristiani. Il cattolicesimo politico nell'Italia unita*, Intervista a cura di Giuseppe Tognon, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 157. Scoppola, come detto, si astenne.

mancarono ulteriori spunti e proposte da parte di Ruffilli (ed anche della Dc<sup>121</sup>).

### 3. *Il rilancio del progetto riformatore di Ruffilli dopo la Commissione Bozzi (1985-1988)*

I risultati delle elezioni amministrative del maggio 1985<sup>122</sup>, notava Ruffilli, mentre segnavano una chiara indicazione dell'elettorato verso il pentapartito contro l'alternativa democratica guidata dal Pci, confermavano il persistere delle difficoltà del sistema politico. In esso continuava ad operare «un pluralismo polarizzato, ma depotenziato a livello di contrapposizioni ideologiche», nonché un'aggregazione al centro condizionata peraltro dal ridimensionamento del ruolo del “partito preponderante”, ed un'alternanza alla guida del governo, «non

---

<sup>121</sup> R. Ruffilli e P. Capotosti, (a cura di), *Il cittadino come arbitro*, cit., pp. 99 e *passim*.

<sup>122</sup> In proposito, vedi G. Mammarella, *L'Italia contemporanea (1943-2007)*, Bologna, Il Mulino, nuova ed., 2008, pp. 474 e *passim*, dove è scritto che le elezioni amministrative del 12 maggio 1985 «chiudevano la stagione delle giunte rosse che il grande successo elettorale di dieci anni prima aveva reso possibili in moltissime città, tra le quali alcuni capoluoghi regionali» (cit. a p. 477). Mammarella osserva, inoltre, che “l'effetto Craxi” «scattava», pur senza raggiungere le dimensioni sperate dai socialisti «con un 13,3 nelle regionali e un 14,5 nelle comunali che rappresentava il miglior risultato conseguito dal Psi da molti anni». Ibid. Nelle politiche del 1987 il Psi avrebbe raggiunto il 14,3%.

radicata tuttavia nella scelta da parte dell'elettorato»<sup>123</sup>. Il Psi, cioè, continuava a non crescere in modo rilevante, pur avendo un notevole potere contrattuale, come dimostrava la *leadership* craxiana, indubbiamente forte, anche se il consenso per il Psi non superava di molto il 14% (14,3% nelle politiche del 1987).

Il Pci, dal canto suo, permaneva nella sua “diversità” che lo avrebbe portato a governare solo se avesse raggiunto il 51%. Con le forze intermedie che avanzavano, sia pure lentamente, e il partito di maggioranza relativa (la Dc) che continuava ad avere una sua centralità, pur con minor forza, permanevano le condizioni per posizioni e contrasti all'interno della coalizione di maggioranza, «con la spinta ad incrementare, nei rapporti tra le forze della stessa, il rilievo di “stati di necessità” e di tattiche di consolidamento, di forme di “protagonismo” e di capacità manovriera, a scapito di scelte strategiche comuni sul piano programmatico ed operativo». Ciò risultava favorito dalla impossibilità per l'elettore «di scegliere direttamente la coalizione di governo, con lo spazio per più partiti vincitori sul piano della raccolta del voto, con lo stimolo per gli stessi, e per ogni partito, a far valere con ogni mezzo una specie di “delega in bianco” avuta dall'elettorato»<sup>124</sup>. Restava la difficoltà, per il nostro regime democratico, di funzionare sulla base del principio di maggioranza, con la garanzia della possibilità dell'alternanza. Anzi, secondo Ruffilli, adesso incideva anche «l'avvio dello sfaldamento delle convenzioni», che ave-

---

<sup>123</sup> R. Ruffilli, *Risultati elettorali ed evoluzione istituzionale*, in «Apunti di cultura e di politica», 7 (1985), n. 6, pp. 9-11, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 731-736 (cit. a p. 731).

<sup>124</sup> Ibid., p. 732.

vano assicurato «la funzionalità della nostra democrazia, per la formazione della maggioranza e lo svolgimento del suo rapporto con l'opposizione»<sup>125</sup>. Ruffilli proponeva «comportamenti operativi immediati in tema di “patti pre-elettorali”» fra i partiti con programmi affini, sebbene ammettesse che non sempre la dirigenza democristiana aveva saputo e voluto andare fino in fondo. Essa si era lasciata «un po' troppo facilmente bloccare da resistenze corporative e settoriali di altri partiti»<sup>126</sup>. Adesso però si doveva decisamente accelerare in quella direzione.

Doveva aiutare la consapevolezza che l'avvenuto consolidamento elettorale (maggio 1985) del pentapartito rischiava di essere vanificato dal riproporsi di conflitti dentro la maggioranza e con l'opposizione, non incanalabili in regole comuni concordate e in convenzioni accettate da tutti. Occorreva partire «dal dato acquisito con la Commissione Bozzi: e cioè la parlamentarizzazione del dibattito sulle riforme istituzionali». Occorreva preparare l'apposita sessione nelle due Camere per le modifiche costituzionali e regolamentari. A tal fine poteva risultare utile che, nell'ambito della verifica all'interno della maggioranza, questa si fosse fatta carico dell'impostazione di una propria proposta per l'avvio del processo di riforma, sulla quale confrontarsi in Parlamento con le opposizioni. Così come poteva essere utile «un impulso della maggioranza per l'accelerazione dei lavori in corso nelle Giunte per il regolamento delle Camere, specie in ordine al voto palese, nonché per la rapida conclusione dei lavori

---

<sup>125</sup> Ibid., pp. 732-733.

<sup>126</sup> Ibid., p. 733.

delle commissioni di studio per le riforme amministrative presso la Presidenza del Consiglio»<sup>127</sup>.

Era da mettere in discussione la tendenza, che sembrava prevalere nel sistema dei partiti, all'immobilismo, collegata alla volontà di sottrarsi a nuove regole, e di sfruttare le rendite di posizione di quanto restava delle convenzioni *ad excludendum* ed *ad includendum*, nonché del "plusvalore" del "partito centrale". Andava contestato il riaffiorare di una "cultura di opposizione", segnata da vocazioni egemoniche e dalla demonizzazione degli avversari, come pure di una "cultura di governo", condizionata da semplificazioni decisionistiche e da mediazioni al ribasso e fini a sé stesse. Occorreva uno stimolo incisivo, affinché l'intero sistema dei partiti cominciasse «sul serio a darsi carico di un corretto rapporto con le istituzioni ed i cittadini, valorizzando la logica complessiva della Costituzione repubblicana, e potenziando il ruolo autonomo dei pubblici poteri e la capacità di scelta dei cittadini»<sup>128</sup>. Il cittadino diventava, nella prospettiva di Ruffilli, il riferimento di ogni disegno riformatore. Sulla stessa lunghezza d'onda di Ruffilli è da notare, ad esempio, la posizione di Gianfranco Pasquino (che faceva parte del gruppo della Sinistra indipendente) il quale nel 1985 pubblicava un interessante volume dal titolo *Restituire lo scettro al principe* (laddove il principe, nell'ottica di Pasquino, era il popolo sovrano<sup>129</sup>).

---

<sup>127</sup> Ibid., pp. 733-734.

<sup>128</sup> Ibid., p. 734.

<sup>129</sup> G. Pasquino, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 1985. Vedi anche Id., *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, Il Mulino, 1980.

La complessa ed articolata analisi di Ruffilli non si fermava soltanto al caso italiano. Ruffilli, infatti, ravvisava una crisi generalizzata delle istituzioni (governo, parlamento, pubblica amministrazione, partiti, sindacati, etc.) che investiva gran parte del mondo industriale<sup>130</sup>. E alla quale non si potevano dare facili soluzioni che riguardassero solo alcuni ambiti, ad esempio la governabilità attraverso un deciso rafforzamento dell'esecutivo o limitarsi ad incentivare soltanto una partecipazione dal basso. Precisava Ruffilli:

attorno a uno solo di questi due poli, isolatamente preso, non si può costruire un nuovo assetto dell'intero sistema e dell'intera vita associata. I centri di decisione non possono essere centri di decisione sovrana, ma devono fare i conti con la correzione continua della decisione sulla base dell'apporto dei destinatari. E viceversa, la spinta alla partecipazione deve saper fare i conti, fino in fondo, con lo sviluppo della razionalità strumentale, con lo sviluppo degli apparati: non si può immaginare un assetto sociale in cui si possa prescindere dalle burocrazie, dalle tecnostutture, dalle istituzioni; ma si deve essere anche consapevoli che per questa via non si risolve il problema della legittimazione, e non tanto del potere, quanto dell'assetto stesso della vita individuale e collettiva, del senso della vita individuale e collettiva. Ecco allora che si ripropone il problema del rapporto, anche per le riforme istituzionali, fra razionalità nel rapporto fine-mezzi e razionalità rispetto ai valori. Solo che sono valori che non possono essere imposti da nessuna centrale; sono valori che debbono essere (secondo una delle grandi intuizioni del pensiero cristiano di

---

<sup>130</sup> R. Ruffilli, *Le istituzioni fra tradizione e nuova razionalità sociale e politica*, in G. Tonini (cura di), *Metamorfosi della democrazia*, Milano, Massimo, 1985, pp. 181-193, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 737-749.

ieri e di oggi) il frutto di una crescita della coscienza che sappia farsi senso comune<sup>131</sup>.

Ruffilli non nascondeva le difficoltà per l'avvio e il consolidarsi di un processo riformatore (al di là di un ottimismo più volte manifestato). Notava, ad esempio, come fosse «diffusa la sensazione del porsi delle questioni istituzionali come una sorta di deserto dei tartari»<sup>132</sup>, dove cioè si attendeva qualcosa che non succedeva mai. O come aumentassero gli inviti «ironici o polemici, a smetterla di inseguir farfalle e a impegnarsi invece a far politica». Eppure la situazione era in movimento, dal punto di vista istituzionale, come dimostravano «le recentissime vicende della prima approvazione della legge sulla Presidenza del Consiglio, e quelle relative alla revisione dei regolamenti parlamentari»<sup>133</sup>.

Il rischio vero, secondo Ruffilli, era il prevalere di composizioni, di basso profilo, fra le esigenze della maggioranza e quelle dell'opposizione, per la mera difesa di rendite di posizione. Restava, così, la possibilità «di sbandamenti per forme di presidenzialismo e per forme di assemblearismo, contrastanti con la logica di un governo parlamentare razionalizzato, secondo il disegno della Costituzione, sia pur adesso da perfezionare»<sup>134</sup>. Si trattava, invece, di concordare un processo ri-

---

<sup>131</sup> Ibid., pp. 748-749.

<sup>132</sup> R. Ruffilli, *La razionalità istituzionale*, in «Appunti di cultura e di politica», 8 (1986), nn. 7-8. pp. 16-18, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 771-775 (cit. a p. 771). Vedi **documento 5**.

<sup>133</sup> Ibid., p. 771.

<sup>134</sup> Ibid., p. 772.



formatore, realistico e lungimirante al tempo stesso. L'obiettivo doveva essere quello «di affrontare le disfunzioni nei rapporti fra Governo e Magistratura, nonché nei rapporti fra poteri statali e poteri locali. Il che richiedeva di rafforzare ognuno di essi nei compiti specifici, secondo l'indicazione ineludibile del grande costituzionalismo europeo ed anglosassone». Era questa la via per aumentare l'autonomia propria dei pubblici poteri nei confronti dei partiti, «con il ridimensionamento degli interventi di questi ultimi nella gestione, e con il potenziamento delle loro funzioni di canale insostituibile per la partecipazione popolare alla determinazione della politica nazionale». Ed era questa la via «per mettere partiti ed istituzioni al servizio davvero dei cittadini, della maturazione dei loro diritti e doveri, della crescita della loro capacità di autogoverno, con la sanzione della loro posizione di arbitri ultimi della vita democratica»<sup>135</sup>.

Si dovevano trovare punti di contatto fra le varie forze anche con quelle che apparivano al momento più lontane, come il Pci. Ma si dovevano trovare nuove strade per dialogare ancor più proficuamente con i partiti dell'area laica e socialista. Ruffilli, però, precisava che non si poteva seguire tali partiti «quando ipotizzavano una specie di primato, non si capisce bene come legittimato, dei poli intermedi rispetto agli attuali poli maggiori, con un impiego talora strumentale delle istituzioni e delle riforme, per l'affermazione di una capacità di movimento a scapito degli altri, in vista di una propria centralità, quasi a prescindere dal consenso»<sup>136</sup>. Ruffilli si riferiva, in par-

---

<sup>135</sup> Ibid.

<sup>136</sup> Ibid., p. 773,

ticolare, al Psi che era riuscito, con una certa abilità, a imporre il proprio *leader* a capo del governo pur avendo rapporti di forza in aula nettamente inferiori alla Dc. Si era, in un certo senso, passati dalla speranza di un'“alternanza”, prefigurata più volte da Ruffilli e mai realizzatasi in concreto (anche il dialogo tra De Mita e il Pci non portò molto lontano), ad un più modesto “patto della staffetta” tutt'interno al pentapartito, nel quale sembravano valere non tanto le percentuali elettorali, ma le abilità anche “muscolari” degli attori in campo.

Non si voleva certo semplificare, per decreto, il pluralismo multipartitico o multipolare, legato alla storia del Paese, e destinato a durare a lungo. Si voleva, invece, sollevare il problema delle regole per un più corretto ed efficace funzionamento dello stesso. Secondo Ruffilli bisognava «fuoriuscire dalla ricerca di centralità, vecchie e nuove, di maggioranza e di opposizione, comunque irreversibili»<sup>137</sup>. Era da spezzare «il circolo vizioso di una battaglia per il potere, sempre meno correlata all'assunzione di responsabilità verificate rispetto alle istanze del Paese»<sup>138</sup>, che portava ad una conflittualità endemica nel Governo e nel Parlamento, con la riduzione, alla fine, della capacità di direzione da parte dell'intero sistema politico. Ci si doveva muovere nella linea del pluralismo delle democrazie avanzate. Esso vedeva una effettiva mobilità politica oltre che sociale, con tutti i partiti stimolati ad adeguarsi alla società in cambiamento, senza predisposizioni definitive di ruoli, di maggioranza e di minoranza, ma con il collegamento degli stessi al consenso ricevuto dai cittadini. Ciò richiedeva

---

<sup>137</sup> Ibid., pp. 773-774.

<sup>138</sup> Ibid., p. 774.

che tutte le forze politiche uscissero «nel mare aperto delle novità della grande trasformazione, con la riarticolazione rispetto alle stesse delle proprie tradizioni ideali ed operative». Ma richiedeva anche che esse avessero «in comune la bussola di regole condivise per la competizione in ordine alla guida del Paese, per la formazione ed il funzionamento della coalizione di maggioranza, per la determinazione delle responsabilità e della verifica delle stesse da parte degli elettori»<sup>139</sup>. Il fine delle riforme istituzionali era proprio quello «di perfezionare le regole anzidette, facendo chiarezza nel rapporto partiti e cittadini e dando trasparenza al rapporto partiti e istituzioni»<sup>140</sup>.

Certo, la commissione Bozzi era stata un'occasione che i partiti non avevano saputo sfruttare per avviare le riforme, ma Ruffilli non demordeva, bisognava continuare a lavorare e trovare punti di accordo e di mediazione. Nella commissione Bozzi, malgrado i magri risultati, Ruffilli aveva potuto verificare una volontà ad affrontare il processo riformatore, anche se naturalmente la strada per una convergenza era ancora in salita. Vi erano frequenti critiche al sistema politica così com'era. Veniva contestata, in particolare, «la instabilità dell'Esecutivo». Si evidenziava, da più parti, «la durata troppo limitata dei governi e la conseguente scarsa efficienza dei medesimi». Ma non si trattava semplicemente di «allungare» artificiosamente la durata per favorire una più efficace solidità del governo. Secondo Ruffilli il blocco dell'alternanza fra maggioranza e opposizione portava con sé solo a conflitti interni nelle

---

<sup>139</sup> Ibid.

<sup>140</sup> Ibid., p. 775.

varie coalizioni che “avrebbero potuto” governare. Ciò determinava anche uno «strapotere del Parlamento» che era in grado di bloccare l'attività del governo. Il tutto era anche favorito dal voto segreto «che riduceva drasticamente la possibilità per il Governo di contare su comportamenti trasparenti già della maggioranza. Si sottolinea[va], inoltre, la mancanza di corsie preferenziali e degli strumenti in generale idonei a garantire al Governo tempi certi per la valutazione delle sue proposte e posizioni»<sup>141</sup>. Si palesava una crescente confusione di ruoli fra Parlamento e Governo. Sul ruolo di quest'ultimo si erano manifestati contrasti (mai in realtà risolti) anche in sede di Assemblea costituente, allorquando il compromesso, per tanti versi positivo, raggiunto fra le varie forze politiche in diversi ambiti, per ciò che concerneva la forma di governo aveva «comportato l'affermazione del governo parlamentare, ma scarsamente razionalizzato», ossia non erano stati affrontati il problema del rafforzamento, della durata e del ruolo del Governo. Il tutto era stato rimandato a successive prese di posizione che però rimasero «lettera morta»<sup>142</sup>. La vicenda

---

<sup>141</sup> R. Ruffilli, *Il governo parlamentare nell'Italia repubblicana dopo quarant'anni* (1987), in «Diritto e società» (1987), n. 2, pp. 239-245, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 801-808 (cit. a p. 801).

<sup>142</sup> Ibid., pp. 802-803. Dello stesso avviso era anche De Mita il quale durante un ciclo di lezioni tenute presso l'Università di Pescara, aa. 1986/87, osservava che nella Carta Costituzionale non furono introdotte, nel rapporto tra Governo e Parlamento «le regole idonee a consentire la necessaria dialettica, l'adequata divisione del lavoro e le forme di coordinamento tra un Esecutivo forte e un Legislativo forte, in una democrazia funzionante sulla base del principio di maggio-

ricorda, detto incidentalmente, quel che era successo alla disciplina interna dei partiti, il loro funzionamento, ma anche, ad esempio, al loro finanziamento<sup>143</sup> e alla democrazia interna<sup>144</sup>,

---

ranza e di alternanza». C. De Mita, *Politica e istituzioni nell'Italia Repubblicana*, Milano, Bompiani, 1988, p. 14. Vedi anche l'intervento di De Mita durante i lavori della Commissione bicamerale del 1° febbraio 1984, ora in R. Ruffilli (a cura di), *Materiali per la riforma elettorale*, cit., pp. 29-42. Una messa a punto sul tema, con riferimenti al dibattito storiografico, è, ad esempio, in V. Capperucci, *Il presidente del Consiglio dei ministri e il governo nell'ordinamento italiano*, in F. Bonini, V. Capperucci, P. Carlucci, S. Guerrieri (a cura di), *La Costituente italiana*, cit., pp. 181-199.

<sup>143</sup> Nell'ampia bibliografia giuridica sul tema, vedi almeno: F. Lanchester (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Giuffré, Milano 2000; F. Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffré, Milano 2012; G. Tarli Barbieri e F. Biondi (a cura di), *Il finanziamento della politica*, ESI, Napoli 2016, e D. R. Piccio (a cura di), *Il finanziamento alla politica in Italia. Dal passato alle prospettive future*, Carocci, Roma 2018. Sul finanziamento della politica nelle democrazie e i problemi connessi, vedi anche J. Cagé, *Il prezzo della democrazia. Soldi, potere e rappresentanza*, Baldini e Castoldi, Milano 2020.

<sup>144</sup> Nell'ampia bibliografia sul tema, vedi almeno F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Roma, Giappichelli Editore, 2017, pp. 22 e sgg.; E. Gianfrancesco, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», n. 10/2017, pp. 1-23, con un'ampia bibliografia; C. De Fiores, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in [www. Costituzionalismo.it](http://www.Costituzionalismo.it), a. 2018, fasc. I, pp. 211-251. Vedi anche F. Lanchester (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti*, Padova, Cedam,

etc., tutte materie che non furono in seguito più oggetto, nella maggior parte dei casi, di prese di posizione concrete.

Ruffilli lamentava un eccessivo ricorso dei governi alla decretazione d'urgenza, che a sua volta, «farraginosa e penetrante», apriva a «funzioni di supplenza» da parte della Corte costituzionale e della Magistratura, «spesso positive, ma talora anche dirompenti, data la mancanza di responsabilità precise specie per quest'ultima»<sup>145</sup>. Ruffilli sosteneva che, nel secondo dopoguerra, si era accentuata via via la «dipendenza del governo parlamentare dal funzionamento del sistema politico e di un assetto multipartitico, segnato a lungo da una forte contrapposizione e polarizzazione ideologica, e adesso da contrasti profondi di interesse». Ripercorreva, poi, le varie fasi storiche, dal centrismo, al centro-sinistra, caratterizzate dalla *conventio ad excludendum* nei confronti delle forze antisistema «e comunque non disposte ad accettare fino in fondo le regole comuni alle democrazie occidentali». Poi, dopo la breve parentesi della Solidarietà nazionale con il coinvolgimento del Pci nell'area di governo, si era passati negli anni Ottanta «all'aggregazione al centro» attorno ad un "partito preponderante" (la Dc). Su tale

---

2019. Di grande utilità è L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009; nonché S. Merlini, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in Id. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli Editore, 2009, pp. 5-50. Vedi anche, in generale, P. Ignazi, *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, Il Mulino, 2017.

<sup>145</sup> R. Ruffilli, *Il governo parlamentare nell'Italia repubblicana dopo quarant'anni*, in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., p. 802.

base, spiegava Ruffilli, con grande chiarezza, prendeva corpo «un “parlamentarismo maggioritario”, caratterizzato da una applicazione sia pur peculiare della regola di maggioranza, con lo stimolo della capacità operativa di un Governo, posto quale “comitato direttivo” del Parlamento. Esso [era] stato condizionato dall’accrescersi della conflittualità interna alla coalizione ed ai diversi partiti della stessa, ed, in particolare, al partito di maggioranza relativa. Ciò [aveva] impedito l’avvento del governo di legislatura, ed [aveva] portato a governi sempre più limitati nel tempo». Il punto che sottolineava Ruffilli era che mentre il Pci si collocava decisamente all’opposizione (anche per rimarcare una sua “diversità”), il Psi era sempre più interno alle dinamiche di governo, tanto da farsi promotore, come abbiamo visto, di una proposta di deciso rafforzamento dell’Esecutivo (con l’elezione diretta del presidente della Repubblica) che – sia pure con i limiti accennati – aveva avuto il merito di rompere una serie di tabù che fino a quel momento avevano bloccato, all’interno della sinistra, una riflessione sulle riforme istituzionali<sup>146</sup>. Ruffilli, quindi, registrava un rinnovato interesse verso i problemi istituzionali anche in quei partiti della sinistra storicamente diffidenti verso di essi (sia pure con un profondo distinguo fra Psi e Pci). Specie nel Pci, quelli istituzionali, erano stati a lungo considerati alla stregua di problemi “sovrastrutturali”.

---

<sup>146</sup> Questo aspetto era rilevato in R. Ruffilli, *Riforma istituzionale e razionalizzazione del sistema democratico: la commissione Bozzi*, in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 777-782 (cit. p. 777), che osservava anche come il pregiudizio fosse ancora presente, sia pure mitigato, nell’ambito della sinistra comunista.

Il pervicace impegno di Ruffilli a ricucire strappi e a dialogare con convinzione con tutti (nell'ottica, beninteso, non del politico disposto a qualunque compromesso) sembrava dare dei frutti. Nel panorama di crisi di legittimazione del sistema politico, più volte denunciato, con il progressivo sfaldarsi della capacità di guida dei partiti nella "determinazione della politica nazionale" e nella promozione della partecipazione popolare all'esercizio del potere, Ruffilli auspicava che i partiti stessi fossero interessati al mantenimento e al perfezionamento delle conquiste della democrazia repubblicana e a «ricercare gli accordi per riforme istituzionali, di carattere neutro e preliminare, per così dire, rispetto allo svolgimento della battaglia per il potere e per la guida del Paese»<sup>147</sup>. Era chiaro l'intento di Ruffilli di riproporre lo spirito Costituente come ispiratore di un disegno più grande che superasse i limiti congeniti di ciascuna forza politica e desse la forza di andare oltre sé stesse, in una situazione certo diversa, ma che necessitava comunque di uno sforzo non trascurabile da parte di tutti. A suffragare le speranze di Ruffilli vi era anche quanto emerso nella recente Commissione bicamerale, nella quale non erano mancati «segnali positivi» di una certa disponibilità a collaborare delle forze politiche, sia pure in un contesto «travagliato». Si stava aprendo la possibilità di prendere le mosse da una riforma del Parlamento. Questa aveva un primo passaggio in modifiche regolamentari atte a meglio chiarire la vita parlamentare e la dinamica politica, che «sanzion[asse] la prevalenza del voto pa-

---

<sup>147</sup> R. Ruffilli, *Il governo parlamentare nell'Italia repubblicana dopo quarant'anni* (1987), in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 801-808 (cit. p. 807).



lese per le leggi di spesa, la predeterminazione dei tempi ed il ricorso alle corsie preferenziali per taluni disegni di legge governativi, bloccando l'impiego abnorme della decretazione di urgenza». Un altro passaggio di rilievo era dato da una revisione costituzionale, che portasse «alla differenziazione e comunque alla semplificazione del nostro “bicameralismo paritario”. L'obiettivo [era] l'eliminazione di inutili duplicazioni e di complicazioni eccessive e la salvaguardia delle garanzie della doppia lettura, con l'adeguato dispiegamento della funzione di controllo, accanto a quelle di legislazione e di indirizzo politico»<sup>148</sup>. Alla riforma del Parlamento era intrecciata una riforma del Governo. Questa aveva «il suo perno nella legge sulla Presidenza del Consiglio in attuazione del disposto dell'art. 95 della Costituzione, con la consacrazione della capacità di indirizzo e di coordinamento dell'istituzione governo nei suoi tre poli: presidente, ministri, Consiglio dei ministri»<sup>149</sup>. Sono state ipotizzate revisioni della Costituzione, volte a rinsaldare il ruolo del presidente del Consiglio nella formazione e nella conduzione del governo, in vista dell'aumento della stabilità e della solidità del medesimo. E, ancora una volta, Ruffilli riteneva necessaria una revisione del sistema elettorale che portasse alla scelta diretta della maggioranza di governo da parte dei cittadini elettori. Era questa la via per affrontare i problemi posti dalla crisi e trasformazione della rappresentanza politica, che aveva investito la democrazia italiana, al pari di tutte quelle dell'Occidente, in relazione agli sviluppi della società di massa ed agli svolgimenti della sovranità popolare. Oc-

---

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Ibid., p. 808.

correvano, secondo Ruffilli, modifiche del sistema elettorale, che permettessero «di combinare l'esigenza di far esprimere la complessità del pluralismo in una società industriale avanzata e quella di far decidere su uomini e programmi di governo fra coalizioni alternative, mantenendo come base la proporzionale ed introducendo elementi di maggioritario». In tal modo si completava anche la razionalizzazione del governo parlamentare contribuendo alla «realizzazione di una democrazia matura e salda, partecipata ed efficiente, in grado di comporre, secondo le tendenze comuni ai paesi democratici, con i quali [erano] sempre più interdipendenti, il principio di maggioranza con la garanzia della possibilità dell'alternanza»<sup>150</sup>.

Ruffilli sosteneva che il consolidamento di una nuova centralità fosse di difficile attuazione; non che non lo auspicasse, beninteso, ma pur rilevando la centralità democristiana «in sfaldamento», quella eventualmente emergente del Psi non era «suffragata da adeguati consensi» ed era sentita «dal complesso del sistema politico nel suo insieme poco legittimata e poco legittima e, comunque, meno legittima e meno legittimata che non la centralità della Democrazia cristiana»<sup>151</sup>. Si stava sviluppando una nuova centralità che, forse anche perché era agli inizi, creava, secondo Ruffilli, sia dei problemi di consenso, come dimostravano le vicende elettorali, sia una sensazione di

---

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> R. Ruffilli, *Il consolidamento della nuova centralità è difficile*, in *Quale cambiamento per il sistema politico italiano*, in «Arel-informazioni», gennaio 1987, pp. 12-14, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 847-850 (cit. a p. 848). Vedi **documento 7**.

incertezza – «a livello di opinione pubblica e a livello di studiosi – a proposito della legittimazione di questa nuova funzione di centralità»<sup>152</sup>. Si poteva parlare di una sorta di doppia centralità (quella della Dc e quella del Psi nascente), ma, avvertiva Ruffilli, ciò aveva «un effetto preciso», ossia l'aumento della conflittualità all'interno di quest'aggregazione di maggioranza, diversamente articolata, cosa che creava problemi per il funzionamento del governo di coalizione e che creava comunque «una sostanziale sensazione di instabilità». In effetti questa nuova centralità non aveva ancora il consenso elettorale adeguato, ma magari utilizzando il “grimaldello” delle riforme istituzionali, con una particolare attenzione al rafforzamento delle prerogative dell'Esecutivo (o addirittura con il presidenzialismo) poteva anche farne a meno. Ruffilli, cioè, avvertiva il rischio che la nuova centralità socialista (ruotante, cioè, attorno al Psi) potesse utilizzare le riforme delle istituzioni come «succedaneo ai limiti che [essa incontrava] sul piano del consenso»<sup>153</sup>.

Ruffilli constatava come un dato di fatto che i governi a presidenza laica (prima Spadolini poi Craxi) avessero opportunamente portato in primo piano la questione istituzionale, mostrando in ciò un certo grado di modernità rispetto a Dc e Pci, rimasti a lungo poco sensibili alle vicende istituzionali ed organizzative, ma, a ben vedere, si chiedeva Ruffilli, non era questo il modo (tenendo anche conto del dinamismo craxiano) con il quale il polo laico-socialista ricercava «una scorciatoia rispetto all'acquisizione di un consenso politico-elettorale e sociale per

---

<sup>152</sup> Ibid., p. 849.

<sup>153</sup> Ibid., p. 850.

il quale, allo stato, si intraved[evano] delle grosse difficoltà?»<sup>154</sup>. Ruffilli si chiedeva se in questo riposizionamento dei vari schieramenti politici, in specie del polo laico-socialista, non vi fossero forzature.

Il sostanziale fallimento della commissione Bozzi aveva messo in luce, nonostante l'impegno di Ruffilli, una crescente conflittualità fra le forze politiche, in particolare fra la Dc e il polo laico-socialista (leggasi, in particolare, con il Psi di Craxi), ma non aveva, se non molto timidamente, aperto altre strade, ad esempio, un dialogo tra Dc e Pci. Alcuni studiosi hanno parlato di un tentativo di De Mita di coinvolgere il Pci sul terreno delle riforme istituzionali, ma, nel complesso, si dovrà registrare un insuccesso, anche tenendo conto del contesto internazionale (con il conflitto Est-Ovest ancora pienamente in corso) ed anche dell'atteggiamento del Pci, tutt'altro che disposto a farsi "imbrigliare" nelle logiche di potere e intenzionato a rimanere con convinzione nel suo "splendido" isolamento. Ha scritto, al riguardo, tra gli altri, Agostino Giovagnoli, che in prospettiva «De Mita mirava ad un bipolarismo con effettiva alternanza di governo tra Dc e Pci. Nel contesto di una contrapposizione Est-Ovest ancora molto aspra, però, si trattava di una prospettiva senza un'incidenza politica immediata. Il suo progetto non era del tutto chiaro, come ammise egli stesso, e comunque non si realizzò»<sup>155</sup>.

Ruffilli, dal canto suo, continuava la sua riflessione approfondita sui caratteri del sistema politico italiano, sul costituzionalismo, anche in chiave comparata. Si doveva tornare alle

---

<sup>154</sup> Ibid.

<sup>155</sup> A. Giovagnoli, *La Repubblica degli italiani*, cit., p. 137.

origini, per così dire, del sistema politico, ossia alla carta costituzionale per ragionare su cosa, alla lunga, non avesse funzionato e su cosa si potesse fare per migliorare la situazione. Ruffilli scriveva che bisognava fare i conti «con l'aprirsi – e ciò [era] comune all'Europa continentale e agli Stati Uniti – di quella che [veniva] definita una nuova fase costituente»<sup>156</sup>. Bisognava avere la consapevolezza che eravamo davanti a una fase costituente di tipo particolare, perché non si trattava affatto di una fase che consentisse poi di consolidare un nuovo ordinamento una volta per tutte, come si era verificato ancora nel secondo dopoguerra. Eravamo, in presenza di una fase costituente intesa come periodo di «adeguamento continuo del sistema costituzionale», dei suoi diversi aspetti, a una realtà sociale che era comunque, dal canto suo, in profonda trasformazione. Ecco allora la necessità per un Paese come l'Italia, proprio dal punto di vista della costituzione, «di riuscire a far funzionare fino in fondo il meccanismo forse più complesso, forse troppo complesso, della revisione istituzionale e, in ogni caso, il meccanismo dell'emendamento continuo», con al centro sempre il cittadino come decisore ultimo. Spiegava così Ruffilli un passaggio della sua analisi, invero, a nostro avviso, avveniristica:

In definitiva, quindi, è vero, siamo in presenza di un processo di emendamento continuo, in qualche modo di revisione continua

---

<sup>156</sup> R. Ruffilli, *Costituzione e trasformazione*, in «Il Mulino», 37 (1988), n. 316, pp. 239-246, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 879-887 (cit. a p. 885).

della costituzione, per adeguare i grandi principi del costituzionalismo e il loro carattere pattizio a una società in profonda trasformazione: ma è anche vero che tutto questo non scende dal cielo, è anche vero che per tutto questo vi sono delle precise responsabilità, vi sono delle responsabilità della maggioranza, vi sono delle responsabilità dell'opposizione. Credo più in generale che nel nostro paese, su questa sponda dell'Atlantico, come anche sull'altra, vi sia anche una precisa responsabilità dei cittadini che rimangono da un lato il punto dal quale deve partire l'impulso e che comunque rimangono, alla fine, gli arbitri per la valutazione di questo processo di adeguamento continuo della costituzione<sup>157</sup>.

La posta in gioco, come si può notare, era alta, c'erano difficoltà evidenti tra le forze politiche a stabilire accordi, anche minimali, e Ruffilli, senza alcun timore, con coraggio, proponeva una sorta di processo costituente permanente, nella speranza di recuperare quell'assunzione di responsabilità (davvero arduo, invero, a nostro avviso, da cogliere negli attori principali di quegli anni), per avviare un processo riformatore condiviso. Tutto questo faceva di Ruffilli un visionario, nel senso alto del termine, non compreso dai suoi contemporanei e forse in seguito, dalla politica, «troppo spesso dimenticato»<sup>158</sup>. Si devono riconoscere a Ruffilli una costanza e una tenacia straordinarie nel proporre la necessità di un disegno riformato-

---

<sup>157</sup> Ibid., p. 887.

<sup>158</sup> U. Gentiloni Silveri, *Storia dell'Italia contemporanea 1943-2019*, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 238. Di eredità tradita, ha scritto R. Gherardi, in *L'eredità tradita di Roberto Ruffilli*, [www.paradoxaforum.it](http://www.paradoxaforum.it), 15 aprile 2021. Di R. Gherardi, vedi anche *Politica, istituzioni, individui*, cit., in part. pp. 120 e *passim*.

re. L'analisi di Ruffilli partiva costantemente da una profonda conoscenza della storia istituzionale italiana, non di rado messa proficuamente a confronto con quella di altri paesi europei o extraeuropei. Nel saggio *Prospettive politiche e possibilità di riuscita delle riforme istituzionali in Italia*<sup>159</sup> si soffermava, con una densa analisi, sui caratteri del sistema politico del secondo dopoguerra (in particolare dal centrismo al centro-sinistra) per giungere al periodo della Solidarietà nazionale (metà anni Settanta), durante il quale si apriva un dibattito se convenisse «cominciare con le riforme a livello dei rami bassi delle istituzioni, cioè la pubblica amministrazione, le strutture maggiormente a contatto con i cittadini o se invece non conven[isse] cominciare a livello costituzionale, andando a modificare o perfezionare la forma di governo»<sup>160</sup>. Tale dibattito era, invero, «molto astratto, con aspetti fortemente strumentali». Rimaneva valida la lezione fondamentale di Moro che si poteva sintetizzare così: il problema di fondo non [era] quello dei rami bassi o dei rami alti da riformare, ma [era] piuttosto quello dei rami “altissimi”, e cioè dell'adesione vera, sempre maggiore e sempre più convinta dell'intera società italiana, in tutte le sue articolazioni, al tipo di democrazia politica e sociale quale [era] stato configurato nella nostra Costituzione<sup>161</sup>. Si delineava così

---

<sup>159</sup> R. Ruffilli, *Prospettive politiche e possibilità di riuscita delle riforme istituzionali in Italia*, in F. Franceschi, P. Scoppola, R. Ruffilli, E. Berti, P. Prodi, C. Mirabelli, G. Mattei, *Coscienza etica e istituzioni politiche*, Roma, AVE, 1988, pp. 37-51, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 889-903.

<sup>160</sup> Ibid., pp. 896-897.

<sup>161</sup> Ibid., p. 897.

la tendenza dei due partiti maggiori ad attestarsi sul ruolo della Costituzione, che non si doveva toccare. E ciò anche in polemica con il Psi. Alla fine degli anni Settanta si concludeva la Solidarietà nazionale che, certamente, secondo Ruffilli, aveva rappresentato «un passaggio importante per una legittimazione reciproca fra le diverse forze politiche e sociali del Paese», poiché era riuscita a comporre una parte dei problemi lasciati aperti a livello di Costituente. Però nel dibattito politico istituzionale, nelle motivazioni con le quali le diverse forze politiche sviluppavano le loro battaglie per il potere e per assumere la guida del Paese, si riproponeva, sia pure in misura ridotta, «quel contrasto di fondo che era rimasto aperto e non del tutto composto alla Costituente, cioè il contrasto sulle forme di governo»<sup>162</sup>.

I comunisti puntavano sul monocameralismo, sul regime assembleare che avrebbe consentito un «ruolo fondamentale ad una partito-guida organizzato qual era il Pci; poi sussisteva l'area laica e socialista che puntava a forme di «presidenzialismo, perché era il modo per far valere la forma partito che era loro «più congeniale, quella legata ai movimenti di opinioni, quella meno condizionata da un'organizzazione continua di massa»; infine la Dc che continuava a portare avanti, in quanto «più congeniale alla propria forma di partito, la prospettiva del governo parlamentare, in quanto rappresenta[va] una forma di mediazione fra il sistema dei partiti di *élite* o di notabili e il sistema dei partiti organizzati di massa». Permanevano, quindi, in questa direzione contrasti di vedute che contribuivano a mantenere una situazione di stallo. Un secondo ordine di pro-

---

<sup>162</sup> Ibid.



blemi alla base di quest'ultimo riguardava la volontà, in particolare manifestata, secondo Ruffilli, dal Psi di sostituire la centralità democristiana con la propria, ma «non mediante la via democratica del consenso elettorale, ma attraverso quella che [era] definita la logica posizionale, cioè il ruolo che deriva[va] dal fatto di essere indispensabili per ogni coalizione, pur avendo limitati consensi». Quindi da forza determinante per la formazione dei governi, il Psi (come di fatto era peraltro avvenuto) aveva poi assunto la guida del governo. In effetti, notava Ruffilli, in Italia quando si parlava di “alternanza” o di “alternativa” (spesso, tra l'altro, come abbiamo visto, considerati erroneamente termini interscambiabili) non si aveva certo in mente il modello anglosassone (che peraltro Ruffilli non auspicava venisse adottato in Italia) nel quale la maggioranza poteva diventare opposizione, bensì il «passaggio da un sistema partito-preponderante, attualmente sostenuto dalla Democrazia cristiana, a un altro sistema a “partito-preponderante” individuato nel Partito socialista o nell'area laica e socialista nel suo complesso»<sup>163</sup>.

Il terzo elemento che contribuiva allo stallo sulle riforme era che da parte laica e socialista si portava avanti una sfida alla democrazia dei partiti così come l'avevamo conosciuta, con la proposta della elezione diretta del presidente della Repubblica. Osservava con equilibrio Ruffilli: al di là dei dettagli e dei limiti intrinseci della proposta che, «d'altra parte, gli stessi proponenti conoscevano bene», era significativo questo fatto perché,

---

<sup>163</sup> Ibid., p. 898.

constatata l'impossibilità d'imporre agli altri partiti riforme favorevoli a sé stessi, il partito di Craxi tenta[va] l'appello all'opinione pubblica. Si [apriva] allora nella nostra democrazia un problema molto delicato: quello del rapporto fra una democrazia di stampo plebiscitario e una democrazia di stampo pluralistico<sup>164</sup>.

L'area laica e socialista metteva in discussione le forme di partecipazione che i partiti organizzati di massa avevano realizzato con l'idea di sostituirle con «*élites* riformatrici modernizzanti» che potessero realizzare l'alternanza, ma Ruffilli ricordava come quei partiti organizzati di massa avessero consentito un forte sviluppo delle forme di partecipazione: necessitavano senza dubbio anch'essi di un robusto processo riformatore (democrazia interna, trasparenza dei finanziamenti, etc.), ma non potevano essere liquidati attraverso proposte di stampo plebiscitario e/o presidenzialista.

Ruffilli affermava come la Democrazia cristiana, per ciò che riguardava le riforme istituzionali, avesse sollevato il problema della centralità del sistema elettorale, nel quale il cittadino si sarebbe dovuto collocare come arbitro esterno rispetto al sistema dei partiti sulla scelta della maggioranza e, quindi, sulla costruzione di un nuovo equilibrio politico. In tale contesto emergevano alcune constatazioni con le quali si doveva fare i conti e cioè che fin quando i partiti avessero continuato «a prospettare riforme partigiane, tese a preconstituire posizioni di favore nei confronti degli altri, anziché riforme volte a migliorare l'assetto del Paese», non avrebbero potuto che incontrare il veto delle forze che si sentivano messe in svantaggio. Un

---

<sup>164</sup> Ibid., p. 899.

esempio era stato offerto anche dalla commissione Bozzi, nella quale erano stati trovati alcuni punti di accordo, come ad esempio:

il perfezionamento della nostra forma di governo con un bicameralismo differenziato, il potenziamento del ruolo del presidente del consiglio, lo sviluppo dei diritti civili e dei diritti sociali, lo sviluppo del sistema delle autonomie, la precisazione del ruolo dei sindacati, l'introduzione di limiti effettivi per l'intervento del Parlamento, per quanto riguard[va] la spesa pubblica e così via<sup>165</sup>.

I lavori si erano però inceppati (e non a caso, secondo Ruffilli) su due punti importanti: la riforma elettorale e la questione del voto palese:

Il sistema elettorale [era] il punto nel quale continua[vano] a contrapporsi richieste di modifiche istituzionali che torna[vano] a favore di un partito rispetto agli altri e, quindi, non si realizza[va] un accordo comune. Sulla questione del voto palese o segreto [era] il Partito comunista, che in questo momento non [era] disposto a rinunciare a uno degli strumenti maggiori che [aveva] a disposizione per mettere in difficoltà la maggioranza in Parlamento mediante l'utilizzo del fenomeno dei «franchi tiratori». Mentre sul sistema elettorale, il grande contrasto [era] stato fra Democrazia cristiana e partiti minori, sulla questione del voto palese, il grande contrasto [era] stato fra forze di maggioranza e Partito comunista<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> Ibid., pp. 901-902

<sup>166</sup> Ibid., p. 902.

Ruffilli, nonostante le difficoltà che pure evidenziava con la consueta profondità di analisi, era sostanzialmente fiducioso dell'avvio di un processo riformatore per gradi e con le dovute garanzie per tutte le forze politiche:

Al di là dell'obiettivo difficoltà a comprendere il significato delle implicazioni per la vita della nostra democrazia, sotteso alle proposte di riforma delle varie parti, resta irrinunciabile lo sforzo di tutti noi di non considerare questi problemi come un "orto" per addebi ai lavori. Si tratta di una partita importante che si accompagna a ricadute sulla qualità dei rapporti tra cittadini e le istituzioni dello Stato e, quindi, sulla qualità dell'autentica promozione degli spazi democratici dove si esprimono i diritti e i doveri fondamentali dei cittadini<sup>167</sup>.

Ciò che più Ruffilli voleva scongiurare erano le semplificazioni, le "fughe in avanti". Le riforme dovevano essere meditate o non certo l'occasione per una resa dei conti fra le diverse forze politiche. Ancora una volta Ruffilli si soffermava sul significato della partecipazione e rilevava che anche nel mondo cattolico essa era stata «una specie di "parola tappabuchi" per coprire ogni difficoltà, oppure [era] stata dall'altra parte, uno degli strumenti per "inventare il consenso alla istituzione"<sup>168</sup>. Il problema vero della partecipazione, secondo Ruffilli, era che essa andava collegata a modalità per far decidere davvero. Porre il cittadino al centro del progetto riformatore era uno dei

---

<sup>167</sup> Ibid., p. 903.

<sup>168</sup> R. Ruffilli, *Riforma dello Stato e coscienza civile*, in «Segno Sette», 6 (1988), pp. 6-8, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 905-913 (cit. a p. 906).

*leitmotiv* della riflessione di Ruffilli, come detto più volte. Scriveva, ad esempio, al riguardo: «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»<sup>169</sup>. La partecipazione andava quindi collegata alla decisione e all'assunzione di responsabilità. In altre parole voleva dire possibilità di decidere da una parte, ma anche possibilità per i cittadini di effettuare delle verifiche rispetto alle decisioni prese.

Alla base della convivenza civile e democratica del nostro Paese stava la Costituzione che si era affermata quando aveva posto come fondamentale la ricerca di un equilibrio sempre più valido fra libertà ed eguaglianza, fra diritti e doveri. La «grandezza» della Costituzione, secondo Ruffilli, stava in questo. Certo, ammetteva Ruffilli, c'era un limite nella Carta costituzionale ed era «di un eccesso di garantismo», ma senz'altro comprensibile data la recente dittatura da cui finalmente eravamo usciti. Analizzando il ruolo dei partiti, Ruffilli osservava che l'art. 49 della Costituzione (che recita: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale») aveva indubbiamente dei limiti, perché, sosteneva Ruffilli, «se avessero dato retta [ad esempio] a Mortati»<sup>170</sup>,

---

<sup>169</sup> Ibid., p. 907.

<sup>170</sup> Sul giurista calabrese Costantino Mortati, vedi F. Bruno, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituzione e cultura giuridica*, II, Bologna, Il Mulino, 1980; e, della stessa autrice, *Costantino Mortati e la Costituente*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. Lanchester, ESI, Napoli, 1989, p. 135; G. Amato, *Costantino Mortati*

avremmo dovuto integrarlo scrivendo che anche la vita dei partiti sarebbe dovuta essere organizzata «al proprio interno sulla base del modello democratico»<sup>171</sup>, e ciò senza nulla togliere al ruolo storico ricoperto dai partiti (non meno che dai sindacati) grazie ai quali, nel nostro Paese, si sono sviluppate rilevanti forme di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini alla vita politica.

Ruffilli sottolineava come i partiti avessero svolto una meritoria opera di supplenza in una società che non aveva tradizioni di partecipazione, aveva poche tradizioni di democrazia, era divisa da forti squilibri territoriali ed economico-sociali<sup>172</sup>. Subito dopo la guerra, infatti, eravamo in presenza di

---

*e la Costituzione italiana. Dalla Costituente all'aspettativa mai appagata dell'attuazione costituzionale*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia e P. Grossi, Milano, Giuffrè, 1990, p. 231 e, nello stesso volume, U. De Siervo, *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, p. 301; M. Volpi, *Mortati costituente e teorico delle forme di governo e alcuni momenti dell'esperienza costituzionale svizzera*, in Mario Galizia (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 1231, e S. Bonfiglio, *Il contributo di Mortati nella fase costituente attraverso la prospettiva teorica e storica della Costituzione in senso materiale*, in «Nomos», a. 2017, n. 3, pp. 1-21.

<sup>171</sup> R. Ruffilli, *Riforma dello Stato e coscienza civile*, in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., p. 909.

<sup>172</sup> Una riflessione di lungo periodo, d'impronta giuridica, sulla questione, è offerta, ad esempio, in S. Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2014. Di taglio storico, vedi

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»<sup>173</sup>. Il problema, notava Ruffilli, si era aperto quando i partiti, sulla base di questo ruolo di supplenza, sono stati messi nelle condizioni di «espandere la propria presenza a livello di Stato e di società». Ecco, quindi, la necessità di avviare un processo riformatore che investisse anche l'istituzione-partito, così come il sistema elettorale e la forma di governo. Si dovevano realizzare le condizioni per costituire una maggioranza di governo forte in un contesto di alternanza e sempre avendo cura di mettere il cittadino al centro del processo riformatore:

Noi dobbiamo – scriveva Ruffilli – fare le riforme costituzionali ed elettorali per porre in essere 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 con il quale l'on. 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'on. Segni ed 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,

---

almeno M. L. Salvadori, *Storia d'Italia. Il cammino tormentato di una nazione 1861-2016*, Torino, Einaudi, 2018.

<sup>173</sup> R. Ruffilli, *Riforma dello Stato e coscienza civile*, cit., p. 910.

è possibile a patto che l'elettore scelga una maggioranza di coalizione<sup>174</sup>.

Questa era il cardine per far funzionare una democrazia matura. A questo scopo una democrazia matura doveva poter prevedere anche meccanismi adeguati per il ricambio delle maggioranze stesse e per l'alternanza quando gli elettori lo avessero deciso. Nell'articolata e densa prospettiva di Ruffilli andava poi portata avanti, senza indugi, la riforma delle autonomie locali. Il perché era presto detto:

Queste sono il primo volto attraverso il quale il potere pubblico prende contatto con i 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 anche una modifica del sistema elettorale, che consenta al cittadino di aumentare una propria partecipazione, non solo consentendo ma decidendo sulla maggioranza<sup>175</sup>.

Il processo riformatore avrebbe dovuto 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». Ma tutto ciò richiedeva un salto di qualità della classe politica o, come la definiva Ruffilli, «una specie di conversione continua e di gruppo» (nel senso di trasformazione, cambiamento di stato) alle riforme. Spiegava Ruffilli: «Sappiamo quanto sia già difficile la

---

<sup>174</sup> Ibid., p. 911.

<sup>175</sup> Ibid., p. 912.



conversione continua a livello personale, immaginare una conversione continua di gruppo – cioè di una classe politica, di gruppi dirigenti – è certamente ancora più difficile». Bisognava, quindi, farsi carico tutti, anche nel Paese, del processo riformatore; accentuare, se possibile, anche il momento dello spirito critico ed anche della contestazione nei confronti dei limiti della classe politica, «democristiana e non», nei confronti di comportamenti non adeguati per la realizzazione del processo di riforma: «Perché se è vero che la democrazia è un bene di tutti – concludeva Ruffilli solennemente –, è altrettanto vero che la riforma della democrazia è qualcosa che deve interessare tutti»<sup>176</sup>.

E non c'era più tempo di rimandare una riflessione profonda sulle riforme istituzionali. In un saggio significativamente intitolato *L'ultima occasione per superare lo "stallo"*<sup>177</sup> Ruffilli ribadiva, in maniera chiara, l'impellenza di avviare un processo riformatore. Ritornavano, lucidamente, tutti i temi trattati da Ruffilli: dalla perdita di centralità della Dc nel sistema politico; alla difficoltà della pur auspicabile alternanza al potere; dall'importanza di avviare un processo di riforme condiviso e non a mero vantaggio di qualcuna delle forze in campo; dai rischi di nullismo e inconcludenza cui le forze politiche rischiavano di cadere proponendo scorciatoie e inutili semplificazioni. Insomma, Ruffilli, ancora una volta, ribadiva la necessaria gradualità del disegno riformatore unita ad una sua organicità.

---

<sup>176</sup> Ibid., pp. 912-913.

<sup>177</sup> R. Ruffilli, *L'ultima occasione per superare lo "stallo"*, in «Appunti di cultura di politica», 11 (1988), n. 1, pp. 26-29, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 925-930.

Ossia, la preoccupazione di Ruffilli era che le riforme fossero coerenti ad un disegno complessivo e articolato piuttosto che frutto di scatti in avanti inconcludenti e non equilibrati (leggasi riforma di stampo presidenziale). Ruffilli condivideva, almeno in parte, le critiche ai partiti, senza però che questi venissero messi in discussione *tout court* a beneficio di nuove forme di raccolta del consenso tese a depotenziarne il ruolo, se non a svilirli. Ribadiva, inoltre, che il necessario confronto fra le forze politiche dovesse portare ad «individuare in comune le modalità di svolgimento della competizione per la guida del Paese, con il perno nel riconoscimento del ruolo di “arbitro ultimo” del cittadino». A tutto ciò doveva accompagnarsi la riforma del Governo e della Magistratura. Una particolare urgenza assumeva, agli occhi di Ruffilli, la riforma degli enti locali, sia per la grande vicinanza ai cittadini, sia per l'aggravamento a tale livello dell'instabilità politica e dell'efficienza amministrativa. Si doveva, poi, giungere ad una riforma elettorale (che pure presentava una serie di problemi) che tenesse, in ogni caso, nel dovuto conto l'esigenza di rappresentanza delle varie anime del Paese, con quella della governabilità, auspicando, ad esempio, un *mix* tra proporzionale e maggioritario. Bisognava porre mano, poi, ad una riforma dei partiti (ad esempio, con la revisione dell'art. 49 della Costituzione), nonché al loro finanziamento per renderlo più trasparente, così come era necessaria una legge sulle spese elettorali, che ponesse termine «agli scontri attuali». Scriveva Ruffilli:

A spingere negli ultimi tempi, in modo abbastanza improvviso, diversi partiti a dedicare una attenzione sempre più rilevante alle riforme istituzionali, sono state forse soprattutto le difficoltà sempre

maggiori incontrate nella realizzazione della loro strategia, in tema di ‘centralità’ da affermare o di ‘alternativa’ da costruire.

### *1. La preoccupazione per il degrado sempre meno arrestabile*

Indubbiamente, non ha mancato di farsi sentire, in qualche caso, anche la preoccupazione per un degrado, sempre meno arrestabile, nell’efficienza e nella correttezza dei poteri statali e locali, con l’aumento di forme di disaffezione e di distacco da parte dei cittadini. Ma la spinta maggiore è venuta, mi sembra, da una sensazione di impotenza crescente nel far valere le tradizionali strategie di schieramento. Viene ad incidere l’evoluzione di un sistema politico, che da una parte, non riesce più a funzionare sulla base delle aggregazioni al centro, attorno al “partito preponderante”, contro le forze anti-sistema (anche per il successo ottenuto nel ridurre la “diversità” di queste ultime rispetto alle democrazie di tipo occidentale), e che, dall’altra parte, non riesce ancora a funzionare sulla base di una maggioranza di coalizione solida, con la possibilità dell’alternanza.

Le riforme istituzionali vengono così ad atteggiarsi come una specie di ultima risorsa, per fuoriuscire da uno “stallo” logorante per tutti, sia pur in misura diversa. Il che comporta anche la tentazione di un uso delle stesse, o forse meglio della ‘minaccia’ delle stesse, per una regolamentazione di conti, tutta interna al sistema dei partiti: per la difesa di qualcuno contro pericoli, veri o presunti, di schiacciamento e di accerchiamento, per lo svolgimento di un “gioco a tutto campo”, al di fuori di regole condivise.

### *2. L’opinione pubblica contro l’uso strumentale delle riforme*

Di qui un ruolo preciso per l’opinione pubblica, per le punte più critiche ed i movimenti più consapevoli: quello di contestare l’uso tattico, manovriero e strumentale delle riforme. Si debbono incalzare anche duramente i partiti, perché escano allo scoperto, esprimano posizioni chiare, si assumano le loro responsabilità per la messa in moto e l’andamento complesso del processo riformatore.

Non appare, peraltro, positiva una polemica contro la partitocrazia, che punta in realtà a mettere in discussione la presenza dei partiti, e di quelli di massa in ispecie, come canali della partecipazione popolare all'esercizio del potere, a favore di dimensioni plebiscitarie e comunque meno partecipative. Anche rispetto ai partiti, come in generale per il funzionamento della nostra democrazia, l'opinione pubblica, proprio per potere svolgere un ruolo sempre più incisivo di stimolo, deve diventare consapevole che il problema da affrontare non è quello di una "grande semplificazione" del nostro pluralismo e della nostra complessità, bensì quello di una organizzazione dell'uno e dell'altra, che veda chiarito il nesso "potere e responsabilità", con una distribuzione chiara dei compiti e dei controlli reciproci.

### *3. Il rischio della inconcludenza e del nullismo*

Alla grande semplificazione si può arrivare solo quando una forza riesce a prevalere compiutamente sulle altre e ad imporre alle stesse le proprie regole, con tutti i pericoli relativi. Ma non esistono adesso le condizioni per questo; e del rischio vero, da contrastare, è quello dell'inconcludenza e del nullismo nella ricerca fra le forze politiche di accordi per riforme istituzionali, che non intacchino ed anzi potenzino le "rendite di posizione" di ognuna di esse, in rapporto al ruolo attuale. Se la logica rimane questa, possono anche andare al governo tutte le forze presenti in Parlamento, ma il risultato sicuro è l'impossibilità di riforme, sia grandi che piccole, data l'inconciliabilità degli interessi di parte da comporre. Certo rimane lo spazio per aggiustamenti e razionalizzazioni di un assetto oligarchico, comprensivo di tutti i partiti, con i quali garantire la sopravvivenza per qualche tempo dello stesso, ma lasciando senza risposta il "deficit di legittimità" democratica, comunque in aumento.

### *4. La transizione dal meccanismo di centralità di una sola forza alla alternanza*

L'unica logica valida è quella che prende le mosse dalla realtà della travagliata transizione in atto per il sistema politico istituzionale, dal meccanismo della "centralità" di una singola forza a quello dell'alternanza, tenendo conto dei limiti derivanti per la compattezza della maggioranza. Di qui la necessità di puntare ad un "confronto in Parlamento" fra tutte le forze disponibili a farsi carico delle esigenze della maggioranza in quanto tale, e della opposizione inquanto tale quale che sia la posizione occupata al momento.

Ciò deve portare ad individuare in comune le modalità di svolgimento della competizione per la guida del Paese, con il perno nel riconoscimento del ruolo di "arbitro ultimo" del cittadino. Deve portare ad organizzare un rapporto dei partiti con le istituzioni, che componga la funzione di aggregazione e direzione politica dei primi con l'autonomia delle seconde nella gestione, a garanzia della imparzialità, della efficienza e della trasparenza delle stesse. A tal fine diventa decisivo il richiamo alla Costituzione repubblicana, ai successi da essa ottenuti nel ridimensionamento di un "metodo democratico" condiviso, ed alle potenzialità che essa presenta per lo svolgimento ulteriore della 'sovranità popolare' e della centralità del cittadino, nonché di una "divisione dei poteri" in chiave di salvaguardia delle libertà e di promozione dell'efficienza, in vista dell'affermazione del "principio di maggioranza", con la garanzia della possibilità dell'alternanza.

##### *5. Unire gradualità ed organicità dell'intervento riformatore*

Con queste premesse il confronto in Parlamento deve portare anzitutto ad una precisazione, delle priorità e dei passaggi successivi unendo "gradualità" dell'intervento ed "organicità" del disegno riformatore. È quindi opportuno potenziare l'accordo che si sta delineando sulla "riforma del Parlamento", per l'avvio del processo, puntando ad ottenere così lo strumento efficace per accelerare poi quest'ultimo. Vanno qui tenute unite le modifiche dei regolamenti e la revisione

costituzionale del bicameralismo ormai troppo ripetitivo, con lo sviluppo della delegificazione.

A ciò deve accompagnarsi la riforma del Governo e della Magistratura. Particolare urgenza assume la riforma degli enti locali, sia per la grande vicinanza ai cittadini, sia per l'aggravamento a tale livello dell'instabilità politica e dell'efficienza amministrativa. In tale ambito deve essere affrontata anche la modifica del sistema elettorale proporzionale, con la introduzione di elementi di maggioritario, che consentano agli elettori di scegliere la maggioranza tra coalizioni contrapposte, dichiarate preventivamente.

Una riforma del sistema elettorale nella stessa direzione si impone anche per le elezioni politiche. Non ci si può illudere di ottenere una maggioranza solida solo con la disciplina in Parlamento di comportamenti individuali e di gruppo, attraverso il voto palese. Bisogna radicare la legittimazione a governare della maggioranza nella scelta diretta degli elettori.

#### *6. I tre problemi della riforma elettorale*

In ogni caso per la riforma del sistema elettorale vanno tenuti distinti i tre diversi ordini di problemi in essa coinvolti: e cioè la riduzione della frammentazione politica; la messa in condizione degli elettori di valutare in modo adeguato i candidati; l'attribuzione agli elettori della scelta diretta della maggioranza. Lo sbarramento alla tedesca può servire al massimo per il primo problema; ed è poi eccessivo, perché preclude l'ingresso in Parlamento non solo a leghe localistiche ed a formazioni corporative, come è giusto, ma anche a formazioni politiche vere e proprie. Qui è sufficiente perfezionare il sistema in vigore, passando da uno a due *quorum* in diverse circoscrizioni per l'ingresso in Parlamento.

Il mix di collegio uninominale e proporzionale senza preferenza, sempre alla tedesca, per non parlare dell'uninominale maggioritario all'inglese, può servire per risolvere il secondo problema, ma lascia sicuramente irrisolto il terzo, che è poi quello decisivo. Inoltre

con l'eliminazione completa delle preferenze si toglie agli elettori una piccola ma significativa risorsa per condizionare le scelte dei partiti circa i candidati. Le preferenze presentano adesso indubbiamente guasti molto gravi, ma che possono essere eliminati, con la riduzione delle stesse, nell'ambito della riduzione del territorio delle circoscrizioni. Per il terzo problema esistono diverse soluzioni, dal doppio turno alla francese al doppio voto (per il partito e per la coalizione) in un unico turno. L'unico punto sicuro è che non basta puntare alla dichiarazione preventiva circa le alleanze di governo, senza adeguati incentivi o penalizzazioni.

### *7. Con la riforma dei partiti è ormai in gioco la democrazia*

Giustamente è stato sottolineato, da ultimo, come la "riforma delle istituzioni" comporti la "riforma dei partiti". Questa ultima da sola si è rivelata impraticabile, e la prima senza la seconda forza non riesce neppure a partire. Anche per questo diventa decisivo l'impulso per così dire dall'esterno, da parte dell'opinione pubblica più critica e consapevole, nella consapevolezza che già la stessa pressione per costringere i partiti a confrontarsi seriamente sul processo riformatore è un primo modo per riformarne i comportamenti. Si tratta di far prendere coscienza agli stessi che sono arrivati per taluni profili all'ultima sponda, per quanto riguarda la legittimazione del loro ruolo, e che ormai è in gioco la democrazia da loro consolidata e sviluppata, pur in mezzo a tanti limiti.

A questo si deve accompagnare la battaglia per una revisione del finanziamento pubblico, che elimini la mancanza di trasparenza nell'uso dello stesso. Così come occorre una legge sulle spese elettorali, che ponga termine agli sconci attuali. Ma forse la battaglia va portata soprattutto a livello di perfezionamento dell'articolo 49 della Costituzione. Occorre ottenere l'applicazione del metodo democratico nella vita di ogni partito con lo sviluppo dei controlli interni ed esterni. Va ripresa in definitiva la grande intui-

zione dei costituenti più lucidi, circa il porsi della democrazia interna dei corpi e degli attori collettivi della vita politica e sociale come la garanzia più valida per l'intera democrazia e la sua capacità di coniugare pluralismo e riforma»<sup>178</sup>.

Ai caratteri del sistema politico italiano e alla legge elettorale Ruffilli avrebbe dedicato ancora spazio nella sua riflessione in uno dei suoi ultimi interventi prima del tragico epilogo della sua vita. Eravamo giunti ad uno «sfaldamento» dei modi con i quali il modello multipartitico aveva funzionato fino a quel momento. Era poi finito, ribadiva Ruffilli, il meccanismo dell'aggregazione al centro e non si erano ancora «create le condizioni dell'alternanza»<sup>179</sup>. Il processo riformatore doveva avviarsi poiché era necessario creare le condizioni per avere maggioranze solide all'interno di un sistema multipartitico. Non a caso c'era chi pensava «di risolvere il problema semplificando drasticamente il nostro multipartitismo con interventi di carattere straordinario». Nel sistema politico italiano le riforme si profilavano sovente «a favore di una specifica maggio-

---

<sup>178</sup> R. Ruffilli, *L'ultima occasione per superare lo stallo*, in «Appunti di cultura e di politica», 11 (1988), n. 1, pp. 26-29, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 925-930.

<sup>179</sup> R. Ruffilli, *Sistema politico e riforma elettorale*, in «Italia contemporanea» (1988), n. 172, pp. 7-12, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 915-924 (cit. a p. 916). Il testo costituiva «una parte dell'intervento svolto da R. Ruffilli, il 29 febbraio 1988, alla tavola rotonda conclusiva dei seminari su *Le riforme elettorali e il sistema politico italiano fra '800 e '900*, organizzati, a cura di Zeffiro Ciuffoletti e Mario G. Rossi, presso il Dipartimento di Storia dell'Università di Firenze». Ibid., p. 915.



ranza, sia essa quella di pentapartito o una maggioranza di sinistra»<sup>180</sup> e ciò non poteva essere possibile. Infatti, come tante volte sottolineato, un autentico processo riformatore doveva essere autenticamente condiviso. E bisognava sforzarsi per cercare percorsi unitivi, ma non sembrava essere ancora così, ad esempio, sulla riforma elettorale. Intorno ad essa – come già era avvenuto durante la commissione Bozzi – non era facile trovare convergenze per una serie di motivi: modificare la proporzionale vigente con una correzione maggioritaria, come avveniva anche in Europa (che era l'idea anche di Ruffilli) non era ben vista dai proporzionalisti convinti (ad esempio i comunisti, ma anche all'interno della Dc erano presenti), poiché avrebbe “leso” il principio cardine della giusta rappresentanza. Anche lo sbarramento al 3 % o al 5 % avrebbe tagliato fuori alcune forze politiche (i cosiddetti partiti minori, Pli, Psdi e Pri).

Scriveva Ruffilli, a proposito della frammentazione politica (che specie nelle elezioni del 1983 e del 1987 era stata acuita anche dal fenomeno delle leghe, specie in Veneto e in Lombardia), proponendo anche la ragionevole soluzione del superamento di uno, o meglio, due *quorum*:

Il primo [problema] è quello del superamento della frammentazione, che nel nostro caso, però, non va confuso col superamento del multipartitismo, perché in realtà la frammentazione alla quale si rivolge l'attenzione è quella di stampo localistico (tipo le varie “lighe”, ecc.) e di stampo corporativo (partiti di pensionati e simili). È in rapporto a questo tipo di frammentazione che è stata avanzata l'ipotesi dello sbarramento. Nel nostro Paese però immaginare uno sbarramento fra il 3 e il 5 per cento vuol dire in realtà im-

---

<sup>180</sup> Ibid., p. 917.

maginare una drastica semplificazione del multipartitismo, perché una serie di partiti minori verrebbero messi in difficoltà. Tenuto conto di questo, una soluzione più valida, a mio avviso, è quella di perfezionare il sistema attuale, che prevede la necessità, per entrare in Parlamento, di raggiungere un *quorum* di trecentomila voti in una circoscrizione elettorale. Per bloccare l'ingresso in Parlamento di movimenti localistici e di movimenti corporativi, basterebbe che invece di un *quorum* – stiamo parlando della Camera [...] – si richiedessero due *quorum* in due circoscrizioni diverse. Questo sarebbe il modo per far saltare le varie “lighe”, perché non ha senso che esse vengano a Roma, quando, ad esempio, nel caso della Toscana, possono essere adeguatamente rappresentate a Firenze, nel caso della Lombardia a Milano nel caso del Veneto a Venezia, e così via<sup>181</sup>.

Vi era, poi, un secondo ordine di problema che riguardava il rapporto tra candidati ed elettori: le circoscrizioni potevano avere anche dimensioni regionali) con conseguenti difficoltà per una valutazione dell'operato del candidato. Ruffilli prefigurava un sistema nel quale si riducesse l'ambito territoriale delle circoscrizioni, facendo in modo da avere circoscrizioni con un minor numero di candidati (una decina massimo). Sarebbe stato così possibile una maggiore vicinanza (e un maggior “controllo”) dell'elettore nei confronti del deputato. Scriveva Ruffilli:

vi [era] un'esigenza reale, che [era] quella di recuperare il rapporto candidati-elettori, che [era] del tutto inesistente quando si [avevano] Circoscrizioni elettorali di dimensioni addirittura regionali, come ad esempio nel caso del Lazio. Quando in una circoscrizione di quel ti-

---

<sup>181</sup> Ibid., pp. 917-918.

po [erano] eletti oltre cinquanta deputati, si crea[va] un meccanismo perverso da ogni punto di vista: non c'era possibilità di valutazione dei candidati, se non per quanto riguarda[sse] il capolista; con l'alto numero di preferenze aumenta[vano] i guasti della corruzione, i costi ormai spaventosi delle preferenze, etc. Su questo terreno il correttivo che si [poteva] adottare era quello di ridurre l'ambito territoriale delle circoscrizioni, facendo in modo che si [avessero] circoscrizioni dove al massimo si [eleggessero] una decina di deputati, con la diminuzione del numero delle preferenze ed il blocco di quello che, in fatto di abusi delle preferenze, [era] il guasto decisivo delle cosiddette cordate: lasciare una preferenza o al massimo due voleva dire lasciare una piccola *chance* in più agli elettori, se la [avessero voluta] adoperare. L'eliminazione completa delle preferenze, invece [avrebbe voluto] dire almeno inizialmente, accentuare il ruolo dei partiti, sia che si [fosse trattato] di collegi uninominali, sia che si [fosse trattato] delle famose liste bloccate.

Per un'ulteriore vicinanza tra cittadini e governo, e per uscire dall'oramai ingombrante ruolo-guida dei partiti, si doveva puntare

a mettere in condizione gli elettori di scegliere direttamente uomini e programmi di governo. Cosa che nel nostro sistema oggi non si verifica, perché la combinazione di multipartitismo e proporzionale implica in realtà un voto di delega ai partiti. Un voto in cui si mescolano, come sappiamo, appartenenza e scambio, col risultato però che alla fine l'elettore non è in grado di condizionare il partito nell'uso del consenso che gli mette a disposizione. Ecco allora che occorre aumentare la possibilità per il cittadino di incidere direttamente nella scelta della maggioranza anche in alternativa alle spinte a favore di

una scelta diretta del capo dell'esecutivo, che hanno, si badi, una loro legittimità<sup>182</sup>.

Ruffilli, pur non demonizzando le spinte verso forme di democrazia plebiscitaria (ma avanzando opportune riserve di fondo), desiderava che esse fossero mantenute «sotto controllo, perché, altrimenti, con la democrazia plebiscitaria noi abbiamo solo un apparente aumento della capacità di scelta e di decisione da parte del cittadino, ma, in realtà, finiamo per ampliare la delega». Ruffilli rivendicava, ancora una volta, il ruolo dei partiti e cercava con pervicacia punti di mediazione e di discussione con le proposte delle altre forze politiche (ad esempio con Pasquino della Sinistra indipendente):

nell'ambito di un sistema multipartitico senza semplificazioni fissate per legge, aggregando però al tempo stesso di fronte agli elettori alternative possibili sul piano delle maggioranze. Questo è l'obiettivo di fondo. Per quanto riguarda l'articolazione della mia proposta, il suo dato peculiare, è la vocazione democristiana alla dolcezza e alla mediazione, perché in essa si cerca di ridurre al minimo la correzione della proporzionale e insieme anche le tensioni provocate dalla difficoltà dei partiti ad aggregarsi. Per esempio, rispetto alla proposta Pasquino, il mio sistema dà per scontato che la coalizione che vince deve arrivare da sola al 51 per cento e si immagina un piccolissimo premio, che deve servire soltanto a stimolare la disponibilità ad aggregarsi. Il sistema Pasquino invece, con una quota molto più ampia di seggi riservata al secondo turno, prevede in realtà che una coalizione che

---

<sup>182</sup> Ibid., pp. 919-920.

abbia raggiunto al minimo il 40 per cento possa diventare maggioranza<sup>183</sup>.

Come è noto nessuna delle proposte di riforma elettorale fu approvata, si dovranno aspettare ancora molti anni e dovranno accadere eventi internazionali e interni di grande rilevanza (caduta del muro di Berlino e Tangentopoli) prima di porre mano alle riforme istituzionali (in particolare alla riforma elettorale).

In uno degli ultimi scritti dal titolo emblematico *L'alfa e l'omega*<sup>184</sup>, Ruffilli tirava un po' le fila del discorso riformatore. Con il solito e penetrante sguardo di lungo periodo (sul ruolo importante di "supplenza" svolto dai partiti nel secondo dopoguerra, i quali adesso dovevano essere riformati; sul pericolo di "fughe in avanti", con riforme di tipo presidenziale e/o simili; sulla tendenza delle forze politiche intermedie, ma non soltanto, di far valere rendite di posizione – la cosiddetta «logica posizionale» –; sulla necessità di occupare spazi di "democrazia immediata" per la scelta di uomini e programmi, etc.) Ruffilli riteneva le riforme (in particolare quella elettorale) come punto di arrivo, ma anche, in un certo senso, di partenza. Il cittadino, come detto più volte, doveva essere al centro del processo: al cittadino si doveva dare la possibilità di esprimere sia un voto per il partito sia un voto per il Governo. Scriveva Ruffilli:

---

<sup>183</sup> Ibid., p. 921.

<sup>184</sup> R. Ruffilli, *L'alfa e l'omega*, in J. Jacobelli (a cura di), *Un'altra Repubblica? Perché, come e quando*, Roma-Bari, Laterza, 1988, pp. 145-154, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 937-944.

Punto di arrivo della riforma – ma potrebbe diventarne anche punto di partenza - è certamente una modifica del sistema elettorale. Si tratta qui di comporre il primato della proporzionale con l'apertura ad elementi di maggioritario, in modo da consentire la possibilità di espressione al nostro pluralismo politico-sociale e stimolare al tempo stesso l'aggregazione di coalizioni, fra cui l'elettore possa scegliere quella di maggioranza. Al cittadino si deve dare la possibilità di esprimere sia un voto per il partito sia un voto per il Governo, così da farne l'arbitro vero del conflitto tra i partiti. È questa la via del resto per adeguare la nostra democrazia agli sviluppi delle democrazie dell'Occidente, a proposito di una partecipazione sempre più effettiva e concreta dei cittadini alle decisioni fondamentali per la vita politica e sociale. La riforma elettorale rimane certamente la più difficile, per il contrasto tra gli interessi partigiani e i veti reciproci. Ma anche qui non si può star fermi, pena un logoramento del rapporto cittadini-politica, destinato ad aprire la strada ad avventure incontrollabili. Per questo diventa importante un coinvolgimento sempre maggiore dell'opinione pubblica, mettendo in cantiere magari l'introduzione di referendum consultivi e propositivi, che riportino nelle mani dei cittadini lo scioglimento dei nodi, dei quali il sistema dei partiti non riesce a liberarsi. In tal modo, del resto, non si farebbe che anticipare l'obiettivo della riforma: quello cioè di fare dei cittadini l'alfa e l'omega di una democrazia sempre più trasparente ed efficiente<sup>185</sup>.

Fino alla fine dei suoi giorni Ruffilli propose alle forze politiche e al Paese una visione per uscire da uno stallo che sembrava oramai, per molti aspetti, irreversibile. Le elezioni del giugno 1987 avevano effettivamente visto «l'accentuarsi dell'intreccio perverso di proporzionalismo e di multipartiti-

---

<sup>185</sup> Ibid., pp 943-944.

smo, e della spinta alla “solitudine” di ogni partito coinvolto in un conflitto con tutti gli altri»<sup>186</sup>. All’orizzonte cioè non vi era alcunché che facesse pensare che le forze politiche fossero in grado di avviare un processo riformatore ad ampio spettro, nemmeno, invero, limitatamente alla riforma elettorale. Uno sfiduciato Pietro Scoppola scriveva che l’Italia era rimasto

l’unico Paese dell’Occidente in cui l’elettore vota solo per delegare un partito, ma che egli è del tutto privo della possibilità di incidere direttamente alla formazione del Governo. L’exasperazione del principio della rappresentanza, per il quale anche le piccole forze politiche o movimenti emergenti nel Paese devono avere, in forza di un esasperato proporzionalismo, la possibilità di essere presenti in Parlamento, crea un così ampio spazio di mediazione partitica da vanificare ogni possibilità che l’elettore incida sulla formazione del Governo [...] Così la politica italiana diventa gioco di palazzo, riservato agli addetti ai lavori, un gioco che si svolge secondo regole e in un linguaggio incomprensibili all’opinione pubblica e che genera un crescente distacco dalla politica<sup>187</sup>.

---

<sup>186</sup> Così Ruffilli inibid., p. 942. Sui risultati delle elezioni politiche del giugno 1987, vedi P. Carusi, *I partiti politici*, cit., p. 141. Rispetto alle elezioni del 1983, il Psi passava dall’11,4% al 14,3%, mentre la Dc saliva dal 32,9% al 34,3%. Il Pci calava al 26,6%, così come anche i partiti minori di governo. Alcuni segni di insofferenza dell’elettorato erano riscontrabili dal crescente fenomeno della Lega Nord, ma anche dall’aumento dei voti a favore del partito ambientalista dei Verdi.

<sup>187</sup> P. Scoppola, *Perché la democrazia non rovini*, in J. Jacobelli (a cura di), *Un’altra Repubblica?* cit., pp. 155-156.

Ruffilli aveva tentato in tutti i modi di convincere le varie forze politiche (compresa la sua) della necessità di avviare un processo riformatore. Il suo ampio e articolato progetto può apparire opera di un visionario, nell'accezione positiva e alta del termine, soprattutto alla luce del contesto molto refrattario e resistente nel quale venne elaborato (penso, ad esempio, "all'autolimitazione concordata fra i partiti", ai continui richiami alla corresponsabilizzazione rivolti alle forze politiche, all'invito ad una conversione al processo riformatore, all'avvio di una sorta di processo costituente permanente, etc...), sicuramente ottimistica sulle capacità dei partiti medesimi di autoriformarsi o addirittura di autoconvincersi della bontà delle riforme.

Secondo l'efficace immagine utilizzata da Aldo Bozzi, presidente della Commissione bicamerale, era come se "i malati dovessero diventare medici"<sup>188</sup>. Possiamo dire che non riuscirono nell'intento, nonostante il grande impegno profuso anche da Ruffilli. La lezione di rispetto reciproco e tolleranza fra i diversi attori politici cui si ispirava l'indirizzo-scientificomorale di Ruffilli, come ha osservato Raffaella Gherardi, è «largamente compromessa dalla storia di un Paese, il suo, che, nei decenni che ci separano dalla sua morte, non ha saputo farne tesoro, così come non ha saputo attuare una politica progettuale di riforme istituzionali condivise, idonee ad affrontare la crisi dei partiti quali canali della partecipazione dei cittadini»<sup>189</sup>. Ma

---

<sup>188</sup> L'espressione di Bozzi è ricordata in P. Scoppola, *Roberto Ruffilli storico e politico*, in «Italia contemporanea», n. 175, giugno 1989, p. 80.

<sup>189</sup> R. Gherardi, *Politica, istituzioni, individui*, cit., p. 120.



d'altro canto la sua eredità rimane di notevole interesse anche per l'oggi. Scrive, in proposito, Lorenzo Ornaghi: «Letti e rilette oggi, gli scritti e gli interventi politici di Roberto Ruffilli, con i loro sempre più frequenti richiami ai pericoli di chiusura oligarchica “nel movimento cattolico come in altri partiti”, di “personalizzazione del potere”, esasperata già dentro la competizione politica e accentuata ulteriormente o deformata dai mezzi di comunicazione, di “entropia del sistema dei partiti” - ci portano diritti al cuore del nostro presente»<sup>190</sup>.

In uno dei suoi ultimi scritti Ruffilli predisse un futuro di grande incertezza, se non si fosse accantonata, da parte di tutte le forze politiche, la volontà di fare da sé senza un orizzonte condiviso, senza, ancora una volta, un recupero dello spirito costituente. Il pericolo era quello di una crescente ed inesorabile disaffezione dei cittadini dalle istituzioni. Scriveva Ruffilli:

Tende, tuttavia, a prevalere in diversi partiti la convinzione che l'accantonamento delle riforme istituzionali possa essere vantaggioso per loro. È vista come positiva una situazione, che vede il logoramento delle norme e delle “convenzioni”, sulle quali si è retto il funzionamento della democrazia repubblicana, senza che emergano nuove regole condivise. Si pensa così di avere le mani più libere per “fare politica” e cercare di piegare a proprio favore l'evoluzione in atto nel sistema politico e nei rapporti fra i partiti. Ma come conseguenza si ha una delegittimazione crescente di tutti i partiti nella guida del nostro regime democratico. Il che favorisce lo smantellamento delle forme di partecipazione popolare all'esercizio del potere

---

<sup>190</sup> L. Ornaghi e L. Giannini, *Ruffilli e le riforme, “un deserto dei tartari”*, in «Vita e Pensiero», a. 2018, fasc. I, gennaio-febbraio, p. 64.

da essi garantito, pur in mezzo a tanti limiti, con il distacco dei cittadini da una politica sempre più segnata da battaglie di puro potere.

Il rischio vero, prevedeva Ruffilli con ragione, era

un'entropia del sistema dei partiti vantaggiosa solo per chi vuole arrivare alla sostituzione della Prima con una Seconda Repubblica, guidata da movimenti e alla fine imperniata sulla delega plebiscitaria. Di qui la necessità per i partiti, che intendano restare fedeli alla Prima Repubblica ed alle sue conquiste in tema di democrazia pluralista e partecipata, di impegnarsi per riforme istituzionali ed elettorali, che la perfezionino<sup>191</sup>.

Il *cittadino come arbitro* era stata la «felice intuizione»<sup>192</sup> di Ruffilli, il quale aveva individuato come il nesso cruciale delle riforme necessarie al Paese si collocasse nell'improrogabile

disponibilità di tutti i partiti all'accettazione "dei vincoli e delle compatibilità" ed alla fine dei limiti della loro pur legittima battaglia per il potere, sulla base del riconoscimento dell'"autonomia specifica" delle istituzioni e del ruolo di "arbitro ultimo" del cittadino, nel rispetto degli equilibri, delicati ma vitali, della nostra Repubblica democratica fra rappresentanza politica e partecipazione di base fra volontà degli elettori e distribuzione dei ruoli di governo e di opposizione fra compiti di direzione politica da parte dei partiti e compiti di gestione da parte dei pubblici poteri. Si tratta per i partiti di adeguarsi alle implicazioni tradizionali e nuove del "principio della so-

---

<sup>191</sup> R. Ruffilli, *L'alfa e l'omega*, in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 941-942.

<sup>192</sup> Così M. S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 383.

vanità popolare”, che anche essi hanno contribuito a far maturare. Ciò comporta che essi diano ai cittadini la possibilità reale di scegliere “uomini e programmi di governo” e di individuare la maggioranza fra adeguate alternative, superando la logica della richiesta di deleghe in bianco<sup>193</sup>.

Nesso non meno indispensabile era poi l’impegno dei partiti per mettere in condizione i pubblici poteri, statali e locali, «di porsi davvero al servizio reale dei cittadini, sbloccando chiusure alla partecipazione, eliminando autoritarismi ed inefficienze, specie nella realizzazione dei servizi sociali». I partiti dovevano adeguarsi fino in fondo alla portata assunta dal “principio della divisione dei poteri”, nelle sue valenze di garanzia per la libertà e di sviluppo della efficienza operativa. Si imponeva «il superamento di sovrapposizioni e sostituzioni di funzioni e di poteri fra Parlamento, Governo, Magistratura, come pure tra Regioni ed enti locali; così anche per l’eliminazione di ogni forma di misconoscimento dell’autonomia delle formazioni sociali di stampo mercantile e di stampo solidaristico». Per tale via i partiti dovevano accettare di muoversi fino in fondo nella logica del “principio di maggioranza”, «con la garanzia della possibilità dell’alternanza, per il funzionamento del rapporto Governo-Parlamento, oltre che per il loro rapporto con gli elettori, in vista del pieno dispiegamento di una democrazia [in grado di] coniugare la decisione e la mediazione attorno alla centralità del cittadino». Da ciò nasceva il rifiuto della Dc per le riforme finalizzate

---

<sup>193</sup> R. Ruffilli e P. Capotosti (a cura di), *Il cittadino come arbitro*, cit., pp. 7-8.

a “grandi semplificazioni” e destinate, magari al di là delle intenzioni, «a sostituire nuovi squilibri a quelli esistenti, oltreché a privilegiare comunque “interessi partigiani”». Era questo il caso, precisava Ruffilli, delle proposte di sviluppo in senso presidenzialistico (elezione diretta del capo dello Stato) o in senso assemblearistico (monocameralismo) della nostra forma di governo parlamentare»; ed era anche il caso delle proposte di riforma elettorale, «in chiave di collegio uninominale in chiave maggioritaria e di collegio uninominale in chiave proporzionale»<sup>194</sup>.

Nonostante le molteplici difficoltà Ruffilli guardava con fiducia alla possibilità di portare avanti un processo riformatore. Il 16 aprile 1988, la «sua fiducia tranquilla in quell’evoluzione possibile del sistema politico del nostro Paese» fu stroncata «da forze di quello stesso partito armato che esattamente dieci anni prima aveva fermato il disegno di Moro. Un’azione rimasta oscura, perché i manovali della violenza che la portarono concretamente a termine non avevano idea di quel che facevano, mentre non è stato ancora individuata la mente che poteva avere pianificato la soppressione di un intellettuale senza altro potere che la fede nel dialogo democratico e di uno storico che coltivava la speranza di rilanciare una stagione costituente»<sup>195</sup>.

Ruffilli può ancora oggi costituire un importante e valido riferimento per avviare una riflessione approfondita sulle riforme istituzionali, nel metodo da seguire ed anche nel meri-

---

<sup>194</sup> Ibid., pp. 8-9. Vedi **documento 9**.

<sup>195</sup> M. S. Piretti, *Roberto Ruffilli: una vita per le riforme*, cit., pp. 250-251.

to; le sue proposte sono ancora attuali e possono essere un efficace antidoto alla crescente e, per molti aspetti, ineluttabile disaffezione alla politica. Sarebbe, ad esempio, di grande rilevanza, come auspicava Ruffilli, rendere finalmente il cittadino decisore ultimo della proposta politica, ossia decisore nell'urna elettorale della coalizione e del programma di governo.

**Antonio Scornajenghi**

## Raccolta di scritti di Roberto Ruffilli

a cura di *Antonio Scornajenghi*

### **Documento 1**, *Le due immagini di Moro*<sup>1</sup>

«La pubblicazione della sentenza del processo per l'uccisione di Moro, e l'apparizione in libreria di un pamphlet e di studi su quest'ultimo, hanno riaperto il dibattito sulla vita e la morte, e sull'opera complessiva dello statista tragicamente scomparso il 9 maggio 1978. Anche in questa occasione tornano alla ribalta interpretazioni profondamente contrastanti del ruolo di Moro nell'Italia repubblicana. Una prima interpretazione è quella presentata da Pietra nel pamphlet su Moro: fu vera gloria?<sup>2</sup> e accentuata in recensioni allo stesso, ed in ispecie da Bocca su «L'Espresso». Essa viene a configurare Moro come il grande “insabbiatore”, il grande “frenatore”, come un mediatore, volto ad estenuare la capacità di decisione delle coalizioni governative, e a logorare i partners e degli avversari della Dc. In tale contesto lo statista democristiano viene presentato come il responsabile del “non governo”, della ricerca da parte della Dc di un potere egemonico irreversibile: e alla fine come il responsabile della crisi non solo di funzionamento, ma anche di legit-

---

<sup>1</sup> R. Ruffilli, *Le due immagini di Moro, Istituzioni: le regole del gioco*, «Appunti di cultura e di politica», 10 (1983), ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 595-597.

<sup>2</sup> I. Pietra, *Moro: fu vera gloria?* Milano, Garzanti, 1983.

timazione, della democrazia repubblicana e dello Stato del benessere.

*I pregiudizi sulla presenza cattolico-democratica*

È così riproposta una prospettiva, già emersa durante la vita e in occasione della morte di Moro: quella esplicitata da esponenti della cultura laica, nei filoni più illuministi e radicali. Essa risulta fondata in ultima analisi sulla svalutazione della presenza cattolico-democratica nella storia italiana, sulla base di una presunta mancanza di “senso dello Stato”, e del legame con una cultura premoderna e preindustriale. Si fa sentire, in fondo, la tesi la tesi che ha accomunato i movimenti neo-azionisti e neo-marxisti, specie dalla fine degli anni Sessanta. Essa tende a ritenere l'avvento e la persistenza alla guida del Paese della Democrazia cristiana sostanzialmente come un abuso, come una specie di colpo di mano degli USA e del Vaticano; e punta a togliere ogni validità alla cultura e all'opera dei cattolico-democratici, sanzionando un ruolo subalterno dei medesimi rispetto ai portatori della modernità e del progresso: cioè appunto i laici e i marxisti.

*Moro costruttore*

Contemporaneamente, però, è stata anche riproposta anche un'altra interpretazione di Moro. Essa ha trovato spazio nel volume di Baget Bozzo e Tassani su Aldo Moro. Il politico nella

crisi 1962-1973<sup>3</sup>, e nel volume curato da Guasco su Aldo Moro: cattolicesimo e democrazia nell'Italia repubblicana<sup>4</sup> nonché poi nel volume curato da Pasquale Scaramozzino su Cultura e politica in Aldo Moro<sup>5</sup>.

Qui l'accento è messo sul ruolo del leader democristiano come grande “costruttore”, come grande realizzatore dello Stato democratico in Italia, come grande artefice, attraverso il centro-sinistra e la solidarietà nazionale, dell'ingresso nella vita democratica delle masse legate alle sinistre marxiste, con il consolidamento per tale via della Repubblica e della Costituzione. Emerge chiaro dagli studi anzidetti come l'opera di Moro per il radicamento in tutta la società italiana della Repubblica democratica abbia affondato le sue radici nella specificità di una cultura cattolico-democratica, capace di individuare, anche attraverso un “governo sapienziale”, i punti di raccordo con le altre culture politiche e antropologiche del nostro Paese; e questo a proposito della finalizzazione della democrazia alla realizzazione della persona umana in tutte le sue dimensioni, sulla base del “metodo della libertà” e dell'affermazione per tale via della giustizia.

Così come emerge chiaro che l'azione morotea abbia trovato il suo perno nella capacità di ridimensionare i limiti di un pluralismo sociale e politico fortemente polarizzato, facen-

---

<sup>3</sup> G. Baget Bozzo e G. Tassani, *Aldo Moro. Il politico nella crisi (1962-1973)*, Firenze, Sansoni, 1983.

<sup>4</sup> AAVV., *Aldo Moro: cattolicesimo e democrazia nell'Italia repubblicana*, Alessandria, Istituto di storia della resistenza, 1983.

<sup>5</sup> P. Scaramozzino (a cura di), *Cultura e politica nell'esperienza di Aldo Moro*, Milano, Giuffrè, 1982.



do valere le potenzialità della distinzione fra ideologie e movimenti storici, e creando le condizioni per comporre le contrapposizioni frontali fra le grandi forze del Paese, e far assumere loro le responsabilità comuni e specifiche per l'avvento di una "democrazia compita".

In questo contesto diventa possibile avviare una valutazione della "mediazione" perseguita da Moro, che tenga conto della necessità di calare la medesima in una esigenza portata avanti dall'unità in poi dagli statisti più illuminati. Si tratta dell'esigenza di condurre verso il centro tutte le forze del Paese, e i movimenti popolari in ispecie, eliminando le fratture fortemente ideologizzate e le reciproche delegittimazioni come forze di governo, e ponendo le basi per una corretta ed efficace convivenza democratica, e alla fine per una regolare alternanza alla guida del Paese.

### *L'eredità di un'opera incompiuta*

È l'esigenza, che non ha potuto trovare in genere un'adeguata teorizzazione e valorizzazione sul piano culturale, per l'ostilità di sinistre antisistema, di forze conservatrici, di modernizzatori impazienti, restando affidata a capacità demiurgiche di singoli statisti, senza trovare comunque alternative valide.

Contemporaneamente diventa possibile anche il chiarimento ulteriore della portata del "confronto", propugnato da Moro fra le diverse forze democratiche. Appare chiaro ormai come nella visione morotea esso non si esaurisse in un incontro tra i due grandi partiti di massa, volto a coprire le rispettive debolezze, togliendo spazio alle formazioni intermedie. Esso appare invece come la via per stimolare un generale cambia-

mento di tutti i partiti, e del loro rapporto con le istituzioni e i cittadini. E diventa così la premessa per il potenziamento della democrazia italiana come “casa comune”, con la garanzia della trasparenza del potere, e con lo saio per l’efficienza del medesimo attorno a una competizione regolata dall’accordo pieno sui “fondamenti” della convivenza nello Stato e nella società, in vista dell’affermazione di “chi ha più filo da tessere”».

**Documento 2**, *Elezione del Presidente: una semplificazione pericolosa*<sup>6</sup>

La proposta di Amato per l’elezione diretta del Presidente della Repubblica trova la sua forza nel collegamento con la soluzione di alcuni problemi di fondo apertisi, in Europa e fuori, durante l’età contemporanea, a proposito della legittimazione e del funzionamento della democrazia. In sostanza, tale proposta va inserita nel complesso di spinte in crescendo dalla fine del secolo scorso, nei paesi industriali e non, a favore, per dirla con Duverger, del potenziamento della democrazia immediata rispetto alla democrazia mediata.

*La spinta alla personalizzazione del potere*

Si tratta, per la verità, di spinte assai complesse e cariche di valenze contraddittorie, e di implicazioni anche negative. In esse

---

<sup>6</sup> R. Ruffilli, *Elezione del Presidente: una semplificazione pericolosa, le del gioco*, in «Mondo operaio», 36 (1983), ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 599-604.

confluiscono, da una parte, le istanze per l'affermazione della "democrazia partecipante" di base, a scapito della "democrazia elitistica" e, dall'altra, le istanze per una "democrazia plebiscitaria" a scapito della democrazia pluralistica". In ogni caso, le istanze anzidette si riallacciano allo sfaldarsi di equilibri decisivi della democrazia rappresentativa, in conseguenza dell'accelerarsi dei processi di socializzazione della vita politica ed economica, sotto la pressione dell'industrializzazione, della lotta di classe, e dei conflitti interni dei gruppi dirigenti. In particolare, si fa sentire la sempre minore possibilità per lo Stato democratico rappresentativo di affidare la legittimità del proprio potere al consenso a favore di una legalità, fondata sulla razionalità e la correttezza delle procedure per la formazione della legge. Al che si aggiunge la perdita di terreno per la peculiare forma di legittimità dello "stato del benessere", in presenza dell'arresto, per motivi internazionali e interni, dell'espansione dell'economia capitalistica.

In tale contesto, sotto l'influenza anche delle democrazie anglosassoni, è maturata l'esigenza di affidare la legittimazione e il funzionamento dello Stato democratico a una scelta sempre più effettiva, da parte dei cittadini, "degli uomini e dei programmi di governo". A ciò ha contribuito l'avvento dei mass media, che ha accentuato la pressione verso forme di "personalizzazione del potere", anche in vista dell'identificazione comunitaria attorno ai leaders e dell'incanalamento delle aspirazioni all'ordine e al cambiamento.

È intervenuto inoltre il complesso di smentite incontrate dalle grandi ideologie otto-novecentesche, e dalle loro previsioni in tema di modelli di sviluppo, capitalistico o post-

capitalistico, comunque ad esito obbligato. Si è ridotta così la capacità di presa dei partiti organizzati di massa, radicati nelle ideologie anzidette; e si è imposta la necessità di elaborare programmi di governo in termini di razionalità nel rapporto tra fini e mezzi: con l'adeguamento alla realtà in movimento dei valori ideologici, e con il potenziamento della capacità decisionale dell'esecutivo. È vero che tutto questo ha reso possibile anche una "mobilitazione di massa", sostanziata nella "delega" a capipopolo e a regimi plebiscitari, con lo sbocco alla fine nell'autoritarismo, nel totalitarismo e nella distruzione dei diritti della persona umana. Ma è anche vero che personalizzazione del potere e razionalizzazione dell'attività di governo si inseriscono nella crescita della "laicità della politica". Questa passa attraverso la riduzione delle pretese totalizzanti del potere politico in ordine all'assetto della vita individuale e collettiva, anche in rapporto al ridimensionamento dall'interno e dall'esterno della sovranità statale: e si collega all'aumento della capacità dei singoli e dei gruppi di incidere nell'esercizio del potere e nella verifica sulla base dei risultati.

*Perché è immatura la democrazia dell'alternanza*

Rispetto alle linee di tendenza sopra delineate, la proposta di Amato presenta il limite di arrestarsi come a metà. Essa viene a soddisfare l'istanza della scelta diretta, da parte dell'elettorato, del capo dello Stato; ma, lasciando sostanzialmente inalterata la posizione di quest'ultimo all'interno della forma di governo parlamentare, tende ad affidare a effetti indiretti dell'elezione anzidetta la razionalizzazione della capacità di direzione e di decisione dell'esecutivo, senza risolvere pienamente il proble-

ma della scelta da parte dell'elettorato, non solo degli uomini, ma anche dei programmi di governo. È stato giustamente rilevato che, una volta prescelta la strada dell'elezione diretta del Capo dello Stato, la soluzione più coerente è il passaggio dal governo parlamentare al governo presidenziale secondo il modello statunitense o francese. In tal modo potrebbe essere garantita la scelta immediata dei cittadini sia per gli uomini sia per i programmi di governo: e questo con l'adeguata responsabilizzazione dei governanti e dei governati, con la valorizzazione del momento della decisione e del momento del controllo, nell'ambito di un'alternanza fra maggioranza e opposizione affidata alla volontà del popolo sovrano.

La realtà è che Amato appare consapevole che, per muoversi in tale direzione, occorre avviare a superamento alcune specificità e contraddizioni del nostro sistema politico-sociale. Queste traggono alimento dalla vicenda che ha visto, dall'Unità in poi, la difficoltà strutturale di un compiuto "accordo sui fondamenti" per la convivenza, nello Stato e nella società, tra forze in profondo conflitto, sul piano delle aspirazioni ideali e degli interessi materiali, delle culture antropologiche e dei rapporti di classe. Il risultato è il permanere di un blocco per l'alternanza al potere fra maggioranza e opposizione, in connessione con l'indisponibilità dell'una o dell'altra a una piena regolamentazione comune della competizione per il potere. Al che si è intrecciata negli ultimi decenni la spinta dei partiti organizzati di massa a un'"occupazione" dello Stato e della società, volta a conseguire "egemonie" durature, al di là delle regole della democrazia dell'alternanza: il tutto con l'effetto di aggravare le disfunzioni delle pubbliche istituzioni,

in ordine alla salvaguardia della legalità e dell'imparzialità, e alla realizzazione dell'efficienza e della partecipazione.

*I rischi dell'elezione diretta*

Indubbiamente una delle motivazioni significative della proposta di Amato è data dalla volontà di cogliere le possibilità offerte dal ridursi delle contrapposizioni ideologiche fra i partiti e fra le formazioni della società, per consolidare le condizioni di democrazia dell'alternanza attorno a un cambiamento, graduale e concordato, delle regole del gioco. Solo che viene ad affidare il tutto a una ristrutturazione dei rapporti di forza all'interno della sinistra e fra questa e il resto dello schieramento democratico, individuando nell'elezione diretta del Presidente della Repubblica lo strumento per la formazione di due blocchi alternativi, e per la costruzione della maggioranza governativa attraverso "l'effetto d'imitazione" rispetto al blocco vincente. In tal modo, però, si viene a favorire una semplificazione della nostra vita politica e sociale, destinata a lasciare irrisolti sia i problemi aperti per il corretto funzionamento della democrazia sulla base delle scelte dell'elettorato, sia i problemi aperti per la razionalizzazione del rapporto partiti-istituzioni-società. Il rischio è che si accentui nei cittadini la convinzione che basti la scelta dei governanti per la soluzione di tutti i problemi del Paese, nell'ambito di una visione alla fine taumaturgica della politica. Potrebbe prevalere la spinta a una delega ai volti nuovi, "ai tecnici e agli onesti", senza l'assunzione delle responsabilità dei singoli e delle formazioni sociali per il soddisfacimento degli interessi particolari e la composizione dei medesimi con gli interessi generali.

L'altro rischio è che rimanga inalterata la tendenza dei partiti, grandi o medi, a puntare a vecchie o nuove "centralità" a proprio favore, sfruttando le rendite di posizione dell'attuale "iperpartitizzazione" della vita dello Stato e della società. L'elezione diretta del Presidente della Repubblica potrebbe così diventare lo strumento per il rinvio di una effettiva regolamentazione concordata della competizione per il potere, che rafforzi la capacità di incidere del popolo sovrano anche nei programmi di governo.

Di qui l'opportunità di affrontare le questioni di fondo sottese alla proposta di Amato con soluzioni più articolate, in grado di ovviare ai rischi sopra accennati. Queste hanno un primo passaggio nella valorizzazione, accanto alla legittimazione a carattere elettorale partitico della nostra democrazia, di legittimazioni che privilegino la professionalità e l'imparzialità di apparati ed enti, e l'autonomia di formazioni sociali sulla base peraltro di forme di effettiva democratizzazione degli uni e degli altri. Il che può legarsi a puntuali limitazioni del ruolo dei partiti specie nei confronti della pubblica amministrazione e di settori di enti pubblici, oltre che all'eventuale formalizzazione di una sempre maggiore democrazia interna dei partiti stessi.

### *Le alternative praticabili*

Un altro passaggio è una razionalizzazione dei governi di coalizione destinati da noi a costituire ancora a lungo la norma e a costituire comunque uno strumento per il rispetto della pluralità di culture antropologiche e politiche operanti nel Paese. Ciò può sostanziarsi nell'avvio di accordi, di patti, di convenzioni, ed eventualmente di programmi comuni fra i partiti che

consentano di formulare precise alternative di governo per l'elettorato, stimolando l'assunzione delle proprie responsabilità per quest'ultimo e per la classe politica.

In ogni caso lo sviluppo dei "patti politici" va intrecciato con quello dei "patti sociali", in modo da arrivare alla determinazione delle responsabilità, anche delle forze economico-sociali, per il funzionamento di una "democrazia complessa", attorno all'accordo sui fondamentali, al conflitto regolato, al riconoscimento dell'autonomia relativa specifica del momento politico, di quello sociale e di quello istituzionale. Si tratta di qui di fare i conti con la serie di processi che, nel corso dell'età contemporanea, hanno fatto emergere una "democrazia contrattata", sotto la pressione delle sempre maggiori interdipendenze fra Stato, economia e masse e fra Stato nazionale e sistema mondiale. Anche se poi occorre adesso misurarsi con le contraddizioni crescenti dell'assetto "neo-corporativo".

Un ulteriore passaggio è dato, infine, da una razionalizzazione del nostro governo parlamentare, che accresca la capacità di direzione del Presidente del Consiglio dei ministri rispetto a questi ultimi, potenziandone la rappresentatività e la responsabilità rispetto al parlamento e al Paese. Al che potrebbero essere aggiunte penalizzazioni per la rottura degli accordi per governi di legislatura, attraverso ricorsi più o meno automatici all'elettorato.



**Documento 3, *In nome del popolo sovrano***<sup>7</sup>

Mentre sta per cominciare il lavoro della commissione bicamerale proprio ora per la verità le riforme istituzionali sembrano suscitare minore passione e interesse che non qualche tempo fa. Gioca in questo, per certi versi, il superamento di una parte almeno dei contrasti di metodo e di contenuto che hanno stimolato, in passato la battaglia tra le diverse forze politiche nel settore. Gioca anche una maggiore assuefazione alla tematica da parte dell'opinione pubblica: il che viene a ridurre lo spazio per strumentalizzazioni di parte. Si stanno così creando le condizioni per un ulteriore chiarimento delle esigenze riformatrici in campo istituzionale, con l'approfondimento dei lavori avviati in proposito dagli appositi comitati delle Commissioni affari costituzionali delle due Camere, e con l'acquisizione degli apporti dei significativi dibattiti in corso in sede politica, come in sede scientifica e giornalistica.

Non manca, tuttavia, il rischio che torni ad incidere la convinzione di un ruolo secondario, alla fine, delle riforme istituzionali, rispetto ad un consolidamento o a un cambiamento degli equilibri politici in atto, e delle posizioni acquisite dai singoli partiti dopo le elezioni del 26 giugno. Un atteggiamento di tale genere è però assai pericoloso, in quanto tende a lasciare senza soluzione efficace una serie di gravi problemi aperti non solo nel funzionamento, ma anche nella legittimazione della Repubblica democratica, della prima Re-

---

<sup>7</sup> R. Ruffilli, *In nome del popolo sovrano*, in «Appunti di cultura e di politica», 6, (1983), ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 637-647.

pubblica che deve restare l'unica. Sono i problemi che nascono dalla crisi crescente nel rapporto tra i cittadini, i pubblici poteri e i partiti. Questa peraltro è bene ricordarlo subito, si presenta anche come una crisi di crescita, una crisi in positivo. Essa trae alimento da uno sviluppo continuato, anche se travagliato, nel nostro Paese, dalla Resistenza in poi, della libertà, dell'eguaglianza e del benessere, che ha reso, per dirla con Moro, la società italiana più esigente nei confronti del potere politico. È questo il risultato di scelte delle forze di governo e di apporti delle forze di opposizione, e dei movimenti di base, che hanno portato all'avvento, da noi, di una sempre più reale democrazia di massa e di un sempre più diffuso Stato del benessere, rendendo i cittadini più consapevoli dei loro diritti civili, politici e sociali. Si tratta di conquiste preziose e irrinunciabili, frutto è bene sottolinearlo dell'opera dei partiti, i quali pur con tutti i loro limiti, hanno costituito e costituiscono il perno insostituibile per la costruzione ed il consolidamento della democrazia repubblicana. La crisi ha però anche aspetti negativi e degenerativi: quelli legati alle contraddizioni di una lotta politica e sociale, che ha finito per deresponsabilizzare partiti, istituzioni e singoli rispetto all'interesse generale e al bene comune, dando spazio spesso ad una ricerca del potere fine a sé stesso, privilegiando la spinta al corporativismo, favorendo lo sfaldamento dei centri di decisione e dei centri di controllo.

Dobbiamo così fare i conti con la sempre minore capacità del sistema politico-istituzionale di incanalare le istanze per il cambiamento e quelle per l'ordine, di consentire alla politica di svolgere la sua ineliminabile funzione di direzione della

vita associata, di consentire alle istituzioni di operare in chiave di legalità e di efficienza, di partecipazione e di operatività; di consentire ai cittadini di assumersi le proprie responsabilità. È la crisi che può essere risolta soltanto dando soddisfazione alle esigenze di una democrazia che mantenga la ricchezza di un pluralismo politico e sociale fondato nel nostro Paese – non dimentichiamolo mai – anche su una diversità di cultura nonché sul piano antropologico, al consolidamento di una democrazia che funzioni sulla base del principio di maggioranza e del principio di alternanza.

Deve essere chiaro che di fronte a questi problemi non sono possibili impostazioni settoriali. Appare ormai abbastanza chiaro che un intervento per la soluzione della crisi alla quale ho fatto cenno richiede che venga riportata anzitutto nelle mani del popolo sovrano la scelta effettiva degli uomini e dei mezzi di governo; ciò implica la riduzione dell'eccesso di mediazione partitica favorito anche da un rigido proporzionalismo ed implica altresì di riportare i partiti alla funzione, insostituibile nella nostra democrazia, di elaborazione di alternative a proposito della politica nazionale. In questo contesto va collocato il discorso sulle riforme elettorali e diventa possibile affrontare le riforme istituzionali al di là di ogni prospettiva di rivincita per singoli o per gruppi. Tale intervento richiede che l'Esecutivo venga messo in condizioni di avere la necessaria stabilità e durata con la possibilità di decidere; ma questo comporta anche che nel medesimo tempo il Parlamento venga messo in grado di assolvere l'indispensabile funzione di controllo e che la magistratura possa adempiere in modo libero e responsabile i compiti ad essa propri. Contemporaneamente occorre procedere al perfezionamento di una Repubblica delle

autonomie che dia solidità e razionalità alle forme di democrazia partecipante e di democrazia di base; ciò si lega a sua volta anche al generale problema della riforma della pubblica amministrazione.

Si tratta, alla fine, di adeguare alla realtà in cambiamento del Paese una democrazia imperniata sul principio rappresentativo con le necessarie aperture alla democrazia diretta, funzionante sulla base del principio della divisione dei poteri sia a livello orizzontale che a quello verticale, una democrazia che sappia fare i conti con le spinte, tipiche di questo secolo, verso una democrazia immediata con adeguate forme di personalizzazione del potere e verso una democrazia contrattata al di dentro e al di fuori della politica dei redditi.

Indubbiamente occorre essere molto franchi. Non è immaginabile che, pur in presenza della formazione della Commissione bicamerale, si fermi la lotta politica e sociale, si fermi la battaglia fra le diverse formazioni politiche, battaglia – va detto subito – legittima e volta a consentire alle stesse di far valere i propri progetti per gli equilibri governativi, per la guida complessiva dello Stato e per l'evoluzione del nostro Paese. Però, non è possibile – anche qui occorre essere chiari – immaginare riforme che precostituiscono posizioni di favore per i singoli partiti. In questo senso e per l'immediato, se vogliamo avere – e credo ve ne sia davvero bisogno – riforme istituzionali, deve essere chiaro che queste non possono essere che riforme per così dire “a somma zero”, che mettano cioè tutti gli attori della nostra democrazia in eguali condizioni di partenza. In questo senso ancora un primo grosso significato della Commissione bicamerale deve essere quello di contribui-

re, per la parte che ad essa spetta, senza inseguire il miraggio di nuove, piccole o grandi costituenti, al perfezionamento della costruzione in comune delle regole della nostra democrazia, con il completamento degli accordi sui fondamentali realizzati in sede di Assemblea costituente e che trovano sanzione nella Costituzione repubblicana.

Si tratta di avviare a composizione una serie di dissensi che in quel contesto rimasero aperti e, per taluni profili, irrisolti. Si tratta sotto questo profilo di consentire che l'intera Costituzione trovi un consolidamento definitivo. Si tratta di superare le divergenze riaffiorate a proposito della forma di governo, fra regime presidenziale e regime parlamentare; sono le divergenze a proposito della natura dei partiti; sono le divergenze, che in questo momento ci troviamo di nuovo di fronte, fra i "rami alti" e i "rami bassi" della governabilità. Sono le controversie tra il primato dei problemi della trasparenza delle nostre istituzioni e il primato della capacità decisionale delle stesse.

Credo che da questo punto di vista la Commissione possa contare su una serie di fatti positivi verificatisi quali l'aumento di punti di raccordo tra le diverse forze politiche, emerso anche in occasione della campagna elettorale.

Però, credo che occorra attribuire alla Commissione bicamerale anche un altro ruolo significativo e cioè quello di creare, attraverso le riforme istituzionali, le condizioni per una riforma dei partiti. Con questo non voglio aggiungere all'elenco già lungo dei compiti affidati alla Commissione anche quello relativo alla riforma dei partiti, ma sono profondamente convinto che, se nell'impostare le riforme istituzionali non facciamo in modo di affrontare e comunque di stimolare

anche la presa di coscienza del rilievo decisivo della riforma dei partiti, rischiamo di costruire poco e rischiamo soprattutto di non dare soluzione a quel malessere sempre più grave che investe il rapporto partiti-istituzioni-Paese. La riforma dei partiti passa attraverso il superamento di una serie di limiti (se si vuole a livello di ideologie, di comportamenti, di teorie e di prassi), il superamento di una serie di chiusure rispetto agli elettori: una riforma che riduca la presenza dei partiti nelle sedi gestionali, lasciando ad essi il compito di direzione della politica nazionale fissato dalla Costituzione. D'altra parte dobbiamo essere consapevoli che solo nella misura in cui riusciamo a fare scattare questo collegamento, possiamo poi vedere nella Commissione un passo, certo non il primo e non l'ultimo, per creare le condizioni della democrazia dell'alternanza.

Sono convinto che è su questa base che diventa possibile collegare l'istituzione della Commissione con la realizzazione della politica del confronto.

Certo, su questa prospettiva le polemiche non finiscono mai di accendersi; credo però che forse queste possano essere in buona parte ridimensionate se si tiene conto che quando si parla di politica del confronto ci si riferisce a quella tra forze di governo e di opposizione democratica, nonché fra le stesse forze di governo.

E un modo per far funzionare da noi una democrazia pluralistica che, ripeto, non vede solo la presenza di una pluralità di forze politiche e sociali che hanno da tempo trovato accordi sui fondamenti, ma che vede da noi aperte ancora alcune questioni a proposito dell'accordo sulle basi della convivenza democratica nello Stato e nel Paese. Deve essere chiaro da questo punto di vista – per questo richiamo il nesso tra riforma

delle istituzioni e riforma dei partiti – che se la politica del confronto ha un senso, esso è anche quello di contribuire a cambiare, alla fine, gli attori decisivi della nostra democrazia, che sono e si mantengono i partiti. E il modo per contribuire a far sì che i partiti stessi possano adeguarsi alla realtà che è cambiata nel Paese, nel suo rapporto con le istituzioni e nel suo rapporto con la politica. Credo che in ogni caso debba essere chiaro che senza una politica del confronto in questa chiave, senza la individuazione di un nesso tra riforma delle istituzioni e riforma dei partiti noi, anche attraverso il lavoro specifico e puntuale della Commissione bicamerale, non riusciremo a risolvere il problema del distacco dei singoli rispetto al potere, rispetto ai suoi detentori, rispetto alla politica, rispetto allo Stato, non riusciremo cioè a far fronte alla crisi che investe la legittimazione della nostra democrazia.

Il punto nuovo e significativo, a mio avviso, è il seguente: nel momento in cui la Commissione inizia i suoi lavori, non deve cessare l'opera volta a completare, a perfezionare l'elaborazione e ad avviare l'approvazione di progetti di riforma di singoli settori del nostro ordinamento per i quali il lavoro del Parlamento sia già in fase avanzata. Credo che in questo modo la Commissione bicamerale riuscirà alla fine a dare un contributo anche alla elaborazione delle modalità di un reale progetto di riforma. Sappiamo che c'è il rischio che alla fine le riforme istituzionali diventino la giaculatoria degli anni Ottanta, così come la programmazione è stata la invocazione degli anni Sessanta. Ormai sappiamo che non sono possibili riforme nel loro insieme perché c'è il rischio dell'astrattezza, c'è la necessità di andare a cozzare contro un numero di ostacoli altissimi e certamente insormontabili.

Sappiamo che gli interventi debbono andare per gradi, ma che nel momento in cui essi assumono anche carattere settoriale, debbono essere inseriti in un complessivo disegno organico.

Possono cambiare i tempi, possono essere limitati i settori di intervento, ma il passaggio decisivo è che vi sia questo disegno complessivo. Per questo, è necessario parlare di “processo di riforma”, intendendo appunto far riferimento alla necessità di una graduazione degli interventi, all’interno però di un disegno complessivo che rispetti una serie di scelte di fondo, da una parte, e di priorità, dall’altra.

Un punto fermo è il mantenimento della forma di governo parlamentare; pur essendo consapevole che la forma di governo parlamentare richiede una serie di aggiustamenti e di razionalizzazioni che tengano conto delle spinte verso una democrazia immediata con adeguate forme anche di personalizzazione del potere.

Ritengo inoltre che nell’impostazione del disegno complessivo, e poi nei singoli interventi, debbano avere priorità il rispetto della certezza del diritto e la composizione del rapporto tra diritti e doveri, soddisfacendo una serie di istanze sempre più decise, chiare e specifiche dei singoli e dei gruppi.

Vi deve essere poi complessivamente l’esigenza di giungere alla realizzazione di nuove regole, non solo del gioco politico, ma anche di convivenza, nella vita del nostro Paese. Sono le regole che passano attraverso la puntualizzazione di una serie di responsabilità: le responsabilità del corpo elettorale, dei poteri statali, dei poteri locali, dei singoli e delle formazioni del nostro Paese.

Certo vi è il rischio, anche per questa via, di mettere molta carne al fuoco, di accentuare alla fine i dissensi tra le di-



verse forze politiche, mentre a questo punto, l'esigenza, imprescindibile per la realizzazione delle riforme istituzionali, è quella di valorizzare tutti i punti di accordo tra tutte le forze democratiche impegnate nella valorizzazione della prima Repubblica.

Credo però che alla fine, nel momento in cui le singole forze presenti in quella Commissione esplicheranno i disegni riformatori complessivi ed una serie di priorità che intendono attribuire ai diversi modi di essere presenti nei singoli settori, i punti di raccordo saranno maggiori di quanto non sembri.

Oggi che il dibattito verte in larga parte tra i fautori dell'intervento nei rami bassi o nei rami alti della governabilità io credo che la Commissione bicamerale possa dare un contributo a quelli che vengono considerati i rami altissimi della governabilità; si tratta del contributo che può venire dalla disponibilità della Commissione a rivisitare, riaffermare e ripensare i valori fondanti della nostra democrazia e cioè l'accordo raggiunto tra le grandi culture politiche ed antropologiche nel nostro Paese, fissato nei primi articoli della Costituzione a proposito del primato della persona umana in tutte le sue dimensioni con il riconoscimento della sua aspirazione alla libertà e della sua esigenza di giustizia.

Credo che occorra rivisitare, riaffermare e ripensare anche la grande scelta di metodo che è stata sancita dalla Costituzione per la realizzazione di questi valori, cioè l'accordo sul metodo della libertà quale base per la realizzazione anche della giustizia. È questo il modo per soddisfare l'esigenza di una nuova moralità nell'azione dei pubblici poteri, nell'azione dei partiti, nell'azione di tutti i detentori di potere politico, facen-

do i conti non con un generico moralismo, ma con il riproporsi del problema di fondo del rapporto fra etica e politica, fra politica e giustizia. È questa la via per risolvere i problemi del funzionamento e della legittimazione della Repubblica democratica, mettendo tutti i singoli e tutte le formazioni politiche e sociali in condizioni di sentirsi sempre più membri attivi e partecipi di una casa di tutti, e mettendo tutti nella possibilità di fare la propria parte. Di assumere le proprie responsabilità per far sì che la casa di cui ho parlato sia sempre più libera e più giusta.

**Documento 4, *Riforma delle istituzioni e trasformazione della politica*<sup>8</sup>**

*1. Riforma delle istituzioni e trasformazione della politica*

È noto che, dall'Unità ad oggi, numerosi e multiformi sono stati i progetti di modificazione del nostro assetto istituzionale; ma è anche altrettanto noto che ognuno di questi progetti ha incontrato le sue maggiori difficoltà (e assai spesso non è riuscito a superarle) proprio nella fase d'avvio

---

<sup>8</sup> R. Ruffilli, *Riforma delle istituzioni e trasformazione della politica*, pubblicato una prima volta in «Il Mulino», 33 (1984), n. 293, pp. 463-465, successivamente riedito con il titolo *Riforme istituzionali e sistema politico*, in *Le istituzioni della democrazia pluralista*, Roma, Cinque Lune, 1984, pp. 97-109, ora con il titolo *Riforma delle istituzioni e trasformazione della politica* in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 707-721.

del processo riformatore, per i contrasti fra gli attori del medesimo.

La recente costituzione di una Commissione bicamerale per le riforme istituzionali non è dunque un fenomeno storicamente inusitato. Nuovo, e assai significativo, è invece il fatto che con la costituzione di una tale commissione siano giunti finalmente allo scoperto alcuni importanti punti di raccordo fra le forze politiche.

Che i partiti della sinistra sembrino ormai svincolarsi dai consunti schemi di “demonizzazione” del potere del governo e dell’efficienza dell’esecutivo, è indubbiamente una circostanza di grande rilievo. Al Psi va riconosciuto di aver posto con forza il problema della cosiddetta “governabilità”. Il Pci – con segnali eloquenti, nel dibattito interno ed esterno – ha manifestato la disponibilità ad esaminare realisticamente i problemi di efficienza dell’esecutivo. Altrettanto rilevante del resto, è il fatto che la Dc abbia imboccato la strada di combinare la politica come “mediazione” con una politica come ‘decisione’. Da queste scelte politiche, così come dalla comune consapevolezza che è necessario assicurare almeno la governabilità del “governo”, nel momento in cui non si riesce a realizzare la governabilità del “sistema”, è forse stato fornito il maggior contributo alla riduzione delle distanze ideologiche all’interno del nostro sistema dei partiti.

In ogni caso l’attenuazione delle divergenze fortemente ideologizzate (rispetto, in particolare, a uno dei punti fermi della liberal democrazia: la necessità, cioè, di un governo “decidente” in presenza di un Parlamento “forte” e “trasparente”) non può considerarsi un episodio fortuito ed occasionale. Tale attenuazione, anzi, segna il culmine di un processo

che, in atto ormai da tempo, merita di essere attentamente considerato quando si vogliano individuare le concrete possibilità di avviare le riforme istituzionali.

## *2. Le tre crisi*

Non si è forse prestata finora la dovuta attenzione al fatto che il moltiplicarsi dei punti di raccordo tra le forze politiche va per gran parte messo in conto alla presa di coscienza da parte dei partiti di un triplice ordine di crisi.

Vi è infatti, innanzi tutto, una crisi di efficienza “complessiva” di un sistema che, segnato da contraddizioni così profonde da apparire talvolta insanabili, risulta ormai “bloccato” non solo nella funzione decisionale propria del governo, ma anche nella funzione di controllo tipica dell’opposizione.

Vi è anche, in secondo luogo, una crescente crisi di consenso nei confronti dei partiti: il moltiplicarsi delle questioni morali (al centro e in periferia), così come la crescita delle schede bianche e dell’astensionismo, ne sono spie preoccupanti anche se certamente non le uniche, né forse le più significative.

Vi è infine, e soprattutto, una crisi che chiamerei di potere, giacché l’area lasciata scoperta dalle istituzioni statali e dai partiti tende ormai ad essere occupata – anche se in forma ancora provvisoria e non di rado surrettizia – o dal “governo” del presidente della Repubblica, o dal “governo” dei giudici, o dal “governo” dei vertici dei gruppi d’interesse maggiormente organizzati.

Sulla presa di coscienza di queste tre crisi correlate, ha indubbiamente giocato un ruolo essenziale – ed è questo il

dato su cui occorre riflettere – la progressiva consapevolezza del sempre minor grado di “tenuta” delle vecchie ideologie. Facile è infatti constatare che, in tutti i sistemi ideologici, si va allargando la forbice fra un “ideologia” che, intesa come organizzazione complessiva della società, sia fondata su modelli unilineari di sviluppo ad esito obbligato, e una “progettazione” del mutamento che, avendo di mira anche le trasformazioni di lungo periodo e non solamente il controllo congiunturale, risulti costruita su un preciso rapporto “fini-mezzi” e su una chiara relazione con determinati “valori”.

Non è affatto per caso, in tal senso, che la questione della governabilità e delle riforme istituzionali si sia posta, per i socialisti, nel momento stesso in cui – attorno alla metà degli anni Settanta – i vecchi schemi ideologici di matrice marxista incorrevano nelle loro più dure smentite. Così come non è per nulla casuale (ed è anzi la riconferma dell’odierna stretta connessione fra la crisi delle tradizionali ideologie e la ripresa dei progetti di riforma istituzionale) che lo sforzo di arginare lo sfaldamento dei vecchi modelli si bloccasse con quella ricerca di astratte “terze vie” che, avviata dai comunisti proprio in quegli stessi anni, era in realtà destinata a rivelarsi un mero tentativo di “ricaricare” la forza d’attrazione dell’ideologia marxista.

### *3. La perdita del centro*

Anche rispetto a quella non lontana stagione, l’attuale fase appare tuttavia caratterizzata da numerosi elementi di novità. Elementi “positivi”, innanzitutto. L’infittirsi delle smentite dei modelli ideologici, tesi a un’ormai impossibile regolazione

complessiva della società, rafforza l'esigenza di "semplificare" il funzionamento del nostro sistema politico.

Dal superamento del problema del "centro" – così come dal processo di "depolarizzazione" del nostro pluralismo sociale e politico – viene invece ratificato il progressivo abbandono di una concezione della politica quale lotta che, condotta da soggetti destinati dalla storia a guidare il Paese, è esclusivamente orientata al conseguimento di egemonie più o meno irreversibili. Nell'accordo Scotti, al di là dei limiti in esso presenti, lecito è leggere un dato assai significativo in tal senso: ancor più che una presa di coscienza di una serie di compatibilità tra fini e mezzi, l'accordo ha infatti segnato un avvicinamento tra forze politiche e sociali che, pur essendo (e rimanendo) in conflitto fra di loro, hanno manifestato la consapevolezza di dover fare i conti con una rete di interdipendenze, la cui regolazione è impossibile al di fuori di un preciso "patto" sul metodo della convivenza.

Ma anche, accanto a questi aspetti positivi, vi sono elementi che sin da ora appaiono di segno "negativo". È agevole prevedere, ad esempio, che i contrasti emersi durante le votazioni nelle due Camere della mozione sulla commissione bicamerale si accentueranno e metteranno in difficoltà (fino al rischio, forse, di bloccarlo dall'inizio) il processo di riforma istituzionale. Sarebbe un grave errore credere che tali contrasti siano stati puramente occasionali o meramente tattici. In realtà, le contrapposizioni tra i fautori del primato della governabilità (e, quindi, della supremazia della "decisione") e i fautori del primato della trasparenza (e, dunque, della necessità di un perfezionamento delle forme attuali di partecipazione democratica) sono infatti di ormai lunga data, e mani-

festatesi appieno già durante i lavori della Costituente. Esse affondano le loro radici nel terreno stesso di formazione delle diverse culture politiche dell'Italia contemporanea. Ed in effetti, quando alcuni partiti dell'area laica confermano il loro favore per il governo presidenziale, quando i comunisti ripropongono la tesi della "centralità" del Parlamento, quando la Dc sembra talora legare il problema del governo parlamentare alla concezione (più o meno ideologizzata) di un assetto complessivo della società in chiave organicistica, riemergono contrasti che, pur classificabili all'interno della contrapposizione tra i fautori di una "cultura di governo" e i fautori di una "cultura di opposizione", riproducono storiche divergenze tra culture e formazioni politiche, protese all'affermazione di visioni complessive del ruolo della società e del suo rapporto con la politica e le istituzioni.

#### *4. Alternativa ed alternanza*

Proprio da qui, temo, si possono ancora una volta originare le prime e maggiori difficoltà all'avvio di riforme istituzionali. Il vecchio contrasto tra le visioni complessive della società sembra infatti essersi concentrato e cristallizzato attorno al problema del ruolo delle istituzioni, dietro il quale problema, come subito si vedrà si profila però la questione – ben più ardua e complessa – della natura e delle funzioni del politico. Non è senza significato, in tal senso, che nelle recenti discussioni su 'alternativa' e 'alternanza', questi due termini siano stati così spesso interscambiati e confusi, fino a rendere l' "alternativa" (che è termine da usare in riferimento alla volontà di costituire o ricostituire "centralità" nuove o vecchie) presso-

ché identica all' "alternanza" (che implica invece il rispetto – fino in fondo – della fondamentale regola della liberaldemocrazia: la possibilità, cioè, di un continuo ricambio al potere fra maggioranza e opposizione).

In effetti, solo scambiando e confondendo l'alternativa con l'alternanza, diventa possibile conservare alle istituzioni il ruolo di strumento per la realizzazione di una politica che, concepita in forma "totalizzante", è inevitabilmente condannata ad esaurirsi in una lotta per un potere fine a se stesso. Con la necessaria conseguenza, però, che in tal modo resta eluso proprio il problema rivelatosi essenziale in questo secolo per il consolidamento della democrazia: il problema, vale a dire, di permettere al popolo sovrano di dar liberamente vita a una maggioranza di governo e di poterla poi, altrettanto liberamente, sostituire.

Si è subito di fronte, a questo punto, a una questione assai concreta. Se il problema centrale per il consolidamento della democrazia è davvero quello di mettere il popolo sovrano in grado di "scegliere", occorre affrontare alcuni nodi complessi, ma ineludibili.

È da mettere in cantiere una revisione e correzione del sistema elettorale in senso meno proporzionale (e dico "meno proporzionale" perché sono ben lontano dal ritenere proponibili e praticabili sia il "mostro" del sistema maggioritario, sia un'alta clausola di esclusione nei confronti dei raggruppamenti minori). Un ostacolo difficilmente sormontabile, però, s'erge sin dall'inizio di questa prima via: prova ne è il fatto che, come documentano i dibattiti in corso, i più accesi contrasti tra le forze parlamentari sono divampati proprio sulla revisione del sistema elettorale. Del resto, esiste



nel nostro Paese un particolare tipo (e uno specifico ruolo) di pluralismo, che, differentemente dal tipo classico di pluralismo articolato attorno a interessi economico-sociali ben consolidati, si lega invece anche all'esistenza di storiche e profonde fratture tra culture antropologiche ancora prima che ideologiche e politiche: si pensi, per fare solo alcuni esempi, alle specifiche valenze assunte in Italia non solo dalla crisi dei rapporti fra Stato e Chiesa, ma anche dalle crisi connesse al cosiddetto processo di modernizzazione. Di assai improbabile attuazione, pertanto, risulta essere qualsiasi ipotesi di revisione del sistema elettorale, la quale – senza valorizzare (o addirittura penalizzando) questo particolare tipo di pluralismo – pretendesse di ridurre lo spettro di rappresentanza (e il grado di rappresentatività) del Paese.

Rimane in ogni caso l'esigenza di consentire all'elettorato di scegliere non solo un partito, ma anche una coalizione di governo. Il che richiede che venga incentivata con premi o penalizzazioni la stipulazione di chiari accordi fra le forze che aspirano a governare e che, pur salvaguardando la loro specificità, avvertano di avere alcuni obiettivi in comune. Che si sia finalmente scoperta la possibilità di governare anche con il 51%, è certo un fatto significativo. La lezione del realismo, però, impone di essere consapevoli della necessità – per un tempo non breve ancora – di governi di coalizione, i quali potranno costituirsi in maggioranza solo in virtù di precisi accordi. E in realtà, il maggior ostacolo lungo questa seconda via è appunto rappresentato dalle forme (e dai contenuti) di simili accordi, che, per essere efficaci, esigono l'accettazione completa di quel principio – il principio di maggioranza – basilare per il funzionamento della liberaldemocrazia.

### 5. *Un pluralismo politico senza regole*

Non è infatti un caso che da più parti si sottolinei come la posizione di “stallo” costituisca il tratto forse più specifico del nostro sistema politico. Già Moro, per vero, aveva intuito che questo stallo – sperimentato anche durante il periodo della Costituente – poteva rappresentare il necessario passaggio per giungere alla “terza fase”: proprio da una tale posizione, infatti, potevano essere creati i presupposti più favorevoli per un accordo generale sui “fondamenti” stessi della convivenza democratica.

Ma, non appena si guardi meglio al complesso gioco di forze contrastanti che impongono questa posizione di stallo, subito ci si accorge come esso altro non rifletta se non un pluralismo che – sempre più difficilmente schematizzabile come “polarizzato”, “centrifugo”, o all’opposto “centripeto” è in realtà ormai avvitato su sé stesso, e per non piccola parte svincolato dalle regole di funzionamento del sistema liberal democratico. L’effetto più vistoso (ma cui non si è forse prestata ancora la dovuta attenzione) è appunto dato dal fatto che il funzionamento e il rendimento del nostro sistema politico sono ormai condizionati dall’esistenza di quattro poli – destra, centro-destra, centro-sinistra, sinistra ~ entro i quali sembra estremamente difficoltoso (e forse è davvero impossibile) realizzare l’alternanza.

Anche questo, per molti profili, è un ritorno al passato. Stefano Jacini, dopo la crisi della Destra, già aveva individuato l’emergere di quattro poli all’interno di un sistema, incapace di organizzare fino in fondo il principio di maggioranza e la regola dell’alternanza. Egli aveva notato come i parti-

ti italiani (in particolare quelli di centro: ma oggi l'osservazione è agevolmente estensibile anche ai poli estremi) tendessero ad essere contemporaneamente “progressisti” e “conservatori”, in relazione appunto anche all'impossibilità di far funzionare il meccanismo dell'alternanza. Ed aveva poi messo in risalto l'esistenza di quel complesso circolo vizioso entro cui continuiamo ancor oggi a restare imprigionati, e i cui passaggi fondamentali possono essere così schematizzati: a) mancato ricambio della classe politica al governo; spinta all'occupazione della società da parte dello Stato; crisi dell'imparzialità della pubblica amministrazione; c) processo di “deresponsabilizzazione” della società nel suo complesso.

Gli obiettivi di una possibile riforma istituzionale cominciano a questo punto a delinearsi, e diventa allora ineludibile un quesito: può la riforma istituzionale spezzare questo grave circolo vizioso che, collocato alle radici stesse del funzionamento del nostro sistema politico, risulta oggi aggravato dalla crisi del cosiddetto Stato del benessere e dalla conseguente impossibilità di mascherare il deficit di consenso con la distribuzione di risorse aggiuntive?

#### *6. Partiti, istituzioni, società*

Per spezzare un tale circolo vizioso, io credo, non vi sono vie semplici o scorciatoie: né il rinnovamento di un singolo partito, né una maggiore capacità decisionale dell'esecutivo, né ipotesi di impossibili “departitizzazioni” o di rafforzamento del governo del presidente della Repubblica, possono infatti costituire soluzioni adeguate alla complessità e alla gravità del pro-

blema. Il problema, anzi, non tollera soluzioni facili e drastiche, proprio perché esso – per essere correttamente risolto – impone che il processo di riforma istituzionale coinvolga direttamente e interamente il rapporto più difficile e delicato del nostro sistema politico: il rapporto, cioè, fra partiti, istituzioni e società.

Si è molto insistito, in anni recenti, su questo rapporto; eppure, temo, ancora si è lontani da una rigorosa analisi che, chiarendo gli attuali nessi tra partiti istituzioni e società, possa poi essere accolta – con spirito di “sana laicità” – dai programmi delle forze politiche. Una simile analisi, infatti, ha di fronte a sé il non facile compito di battere in breccia molte delle illusioni, a cui noi affidiamo il compito di rassicurarci in questa età dell’incertezza. E le illusioni più dure da sfatare, come si sa, sono proprio quelle che noi cerchiamo oggi di surrogare ai vecchi e declinanti valori politici.

Alla più grande (e più pericolosa) fra queste illusioni accennavo poco fa, allorché mi son trovato a sottolineare l’impossibilità che le istituzioni statali vengano “usate” per una riorganizzazione razionale e globale della vita associata, proseguendo quel compito su cui i partiti-guida e i partiti ‘piglia-tutto’ hanno dovuto registrare il loro fallimento. La compenetrazione fra Stato e società ha già superato il punto di “non ritorno”. E del resto, basta osservare la crisi (interna ed esterna) della sovranità statale, o le attuali condizioni di un potere statale ormai “scoperchiato” da sopra e “invaso” da sotto, per rendersi subito conto che non è più possibile considerare lo Stato come l’esclusivo perno per una riorganizzazione complessiva della vita associata.

Ciò che invece ci si ostina talvolta a non voler comprendere è che, cadendo l'illusione di poter organizzare il rapporto tra la società e i pubblici poteri attorno a un governo discendente dall'alto (e destinato ad espandersi senza limiti in una serie di apparati), si sfalda anche la nozione di una politica "totalizzante" e "sacralizzata": si sfalda cioè, il fondamento stesso di tutti quei modelli ideologici «globali» che, pur continuamente contraddetti dalla realtà, tendono oggi a riproporsi e a riprodursi in non poche delle attuali contese politiche.

Il passaggio destinato a rivelarsi decisivo per ogni riforma istituzionale (ma anche – inutile nasconderselo – a essere il più complesso e contrastato) sta appunto qui.

### *7. Politica, ragione, giustizia*

Occorre diventare consapevoli dell'impraticabilità della "logica" della politica quale "dio in terra"; ed occorre misurarsi con la logica, la quale affida alla politica il perseguimento di alcune funzioni ben precise e determinate: non più, dunque, una funzione generale (e sostanzialmente indeterminabile) di organizzazione totale della vita associata, bensì funzioni specifiche in tema di direzione e di coordinamento della stessa.

Tutto questo, peraltro, non può prescindere dal chiarimento di due fondamentali nessi, relativo il primo al rapporto fra politica e ragione, e – il secondo – a quello fra politica e giustizia.

L'individuazione del primo rapporto consente infatti di esplicitare tutte quelle relazioni "fini-mezzi" che, necessarie per progettare un ordine politico in grado di garantire le esi-

genze di sicurezza e di stabilità, sono anche indispensabili per disciplinare (e soprattutto per innescare) i processi di mutamento e di innovazione.

La riflessione sul secondo rapporto (un tema che so bene non essere troppo di moda, nonostante la “sinistra” lo vada oggi riscoprendo) permette invece di cercare quali siano i più “giusti” strumenti per un continuo riequilibrio rispetto alle posizioni più deboli, recuperando quell’ “etica dei mezzi” che è tipica della tradizione cattolica, e che - ripresa anche da Moro – insiste non già sull’eliminazione del conflitto bensì sulla sua regolamentazione.

La politica, potremmo dire ricorrendo a una metafora, deve ormai operare “senza rete”. In questo senso, nemmeno i primi articoli della Costituzione (che pure hanno consentito la convivenza democratica del nostro Paese, e che ancora rappresentano punti fermi irrinunciabili) possono oggi costituire il fondamento di un progetto di riorganizzazione “complessiva” della società.

Nell’attuazione di ogni ipotesi di riforma istituzionale, vi sarà infatti un ulteriore passaggio cruciale, la cui importanza va sottolineata già da ora.

Credo che a nessuno sfugga la particolare dimensione assunta oggi dai processi di istituzionalizzazione dei rapporti fra gli individui, i gruppi, la società e il potere. Ciò che caratterizza questi processi (e che spiega – al di là della moda del revival, così diffusa nel nostro Paese – la ripresa del “contrattualismo”) è la loro natura “contrattata”. Nel momento stesso in cui diventa impossibile identificare un interesse generale precostituito – una volta per tutte – in chiave di ordinamento naturale o di ideologia totalizzante,

il contratto si rivela infatti il principale strumento con cui, costruendo un preciso rapporto fra poteri e responsabilità, si riesce a fissare le regole del gioco (e a istituzionalizzare, quindi, determinati comportamenti). In realtà – questo è il passaggio cruciale cui alludevo poc'anzi – io credo che non sia più possibile disgiungere un accordo sulle “regole” da un accordo sulla “posta” del gioco.

#### *8. Regole del gioco e posta in gioco*

Certo, le regole del gioco possono anche essere cambiate, così che si possano cambiare protagonisti e comprimari. Ma, chiediamoci: quale può essere oggi la posta in gioco nella politica? A me pare che, pur semplificandone la sostanza, essa possa essere identificata con l'obiettivo di realizzare un ordine politico che, senza pretendere di regolare complessivamente la società, soddisfi a un tempo le crescenti (e non contraddittorie) esigenze di cambiamento e di stabilità. Da questo punto di vista, anzi, ogni progetto di riforma istituzionale – se non vuole restare subito invischiato nel circolo vizioso di programmi globali che poi si riducono a operazioni politiche meramente congiunturali – non potrà prescindere da alcuni elementi tuttora validi ed essenziali.

Il primo di questi elementi, nonostante le applicazioni esagerate in cui può incorrere, è certamente quello del garantismo. Le forme di limitazione del potere – lo sappiamo e nel ribadirlo ci potrebbero soccorrere colte citazioni – costituiscono ancora i principali strumenti per organizzare il potere in modo che non sia solo efficiente ma anche rispettoso dei destinatari del comando. In questa prospettiva,

è il caso di aggiungere, andrebbero considerati i meccanismi di penalizzazione (si pensi, ad esempio, agli effetti su un sistema come il nostro del divieto di più di una crisi di governo nell'arco di una legislatura), i quali meccanismi, razionalizzando il sistema, potrebbero impedire che i semplici appelli alla coscienza finiscano prima o poi per trasformarsi in “appelli al cielo”.

Accanto a questo primo elemento, ve n'è un secondo, già sottolineato con forza da Stefano Jacini e presente in pressoché tutte le culture politiche del nostro Paese: l'elemento, cioè, del decentramento. Noi abbiamo finora inscritto questo problema entro quello delle autonomie locali.

Ma il vero problema – come del resto avevano intuito Minghetti, Cattaneo, Sturzo – consiste appunto in un decentramento a favore della società, giacché – e qui rispunta con vigore la necessità di una nuova concezione del “politico” – la politica può perseguire efficacemente le sue funzioni in tanto in quanto non si accoli il soddisfacimento di bisogni che possono essere soddisfatti anche ad altri livelli.

Eppure, a ben guardare, entrambi questi elementi rimandano a una questione che, forse perché percepita come troppo irta e complessa, non di rado ci si ostina ancora ad occultare: la questione, intendo, di una pluralità di legittimazioni per la nostra convivenza politica.

È indubitabile che il fondamento ultimo della nostra convivenza democratica riposi sulla volontà del popolo sovrano. Ciò non implica, però, che l'unica forma di legittimazione debba esaurirsi in quella elettivo-partitica: è anzi assai probabile che proprio sul terreno di una “pluralità” di legittimazioni – quella, ad esempio, della professionalità e dell'efficienza, con le



relative assunzioni di precise responsabilità – si giochi la partita decisiva per una reale innovazione politica.

### *9. Democrazia immediata e democrazia contrattata*

È infatti già dalla fine del secolo scorso che le principali trasformazioni politico-istituzionali si realizzano (o si bloccano) nel punto in cui più impellente diventa la necessità di comporre (e di rendere congruenti) gli istituti tipici della democrazia rappresentativa con le spinte verso la democrazia “immediata” (con le connesse forme di personalizzazione del potere), e la democrazia “contrattata” (con la sua catena di accordi e “patti” non solo politici, ma anche economico-sociali). Gli effetti di un tale processo, ai nostri giorni, sono ormai sotto gli occhi di tutti: e il consolidamento dell’assetto “neo-corporativo”, così come il moltiplicarsi di accordi e di contrattazioni fra le parti sociali, e l’accrescersi dello “scambio” fra consenso ed interesse sempre più ci pongono di fronte al compito di una diversa istituzionalizzazione della convivenza politica: ciò evitando non solo il pericolo di scorciatoie rappresentate dal potere decisionale di un taumaturgo (sia esso un leader carismatico o un’istituzione totalizzante), ma anche il rischio di nuove “mobilitazioni permanenti”, dietro cui nascondere le crescenti crisi di legittimazione e di appartenenza ideologica.

Ogni ipotesi di riforma istituzionale, pertanto, se da un lato ha da fare i conti con la trasformazione dei partiti di massa in partiti elettorali e professionali, dall’altro ha di fronte a sé il compito di una limitazione del potere politico rispetto alle sempre più auto-organizzate formazioni sociali. Ma proprio su quest’ultimo problema, io credo, occorre il

massimo di chiarezza, sgombrando il campo dalla quantità di equivoci che ancora s'annidano nell'immagine di società.

Non è valido, e realistico il mito che la società – quasi godendo di una sorta di purezza primigenia– sia migliore e più avanzata del sistema' politico. Se è vero che esistono una politica della ragione e una politica della corruzione, è altrettanto vero che a fianco di una società “civile” esiste anche – come l'ha definita di recente De Rita– una società “incivile”.

Detto questo, però, occorre ribadire che alle forze sociali deve essere consentito di esprimersi in tutte le loro potenzialità e di perseguire (assumendone le relative responsabilità) tutta una serie di bisogni non più organizzabili in chiave ideologica; e occorre sottolineare, soprattutto, la necessità che siano rimessi in equilibrio i diritti di libertà e i doveri di solidarietà, assicurando – nel funzionamento delle forze sociali, così come in quello delle forze politiche – il pieno rispetto delle norme di “democrazia interna” .

Io credo che l'accordo sulle regole del gioco e sulla posta del gioco dovrà passare proprio per questa via maestra. La questione sempre più incombente dell'organizzazione e della rappresentanza di interessi fra loro – potenzialmente, o di fatto – in conflitto, ci costringe infatti a misurarci con gli sviluppi più significativi del costituzionalismo, ponendoci di fronte alla necessità di costruire le condizioni per uno stabile equilibrio fra i gruppi organizzati e lo Stato: né alla crisi dello Stato assistenziale (che non fu il capriccio di classi dirigenti in difficoltà, bensì la risposta ad una profonda esigenza anche di giustizia), né alla necessità di eliminare le degenerazioni burocratiche si possono infatti fornire soluzioni che af-

fidino un tale equilibrio all'ideologia, e quindi a un dio che da questo punto di vista ha già fallito. È necessario, invece, che, ferme restando le conquiste in tema di garantismo e di partecipazione, si sappia costruire un equilibrio politico fondato simultaneamente su un esecutivo forte e su autonomie – degli enti locali, ma anche delle formazioni sociali – altrettanto forti e durature.

#### 10. *La democrazia pluralista*

Il vero problema cui ci troviamo di fronte, dunque, è quello di uno Stato rappresentativo che sappia fare i conti con l'odierna complessità dell'intera società. So bene che immediato è il sospetto, a questo punto, di rispolverare un vecchio organicismo nelle cui pieghe si cela il rifiuto della democrazia conflittuale. Ma non è così. L'organizzazione politica della società è complessa, anzi, proprio perché accetta il conflitto economico-sociale, cercando di regolarlo e di sottrarlo alle seducenti ma pericolose tentazioni o di una crescente personalizzazione del potere o di un'inarrestabile diffusione del potere, contro cui venga poi a cozzare e a disperdersi la capacità operativa dei centri decisionali. La posta in gioco, in definitiva, è costituita da una democrazia davvero pluralista, che, riuscendo a comporre decisione e controllo, si organizzi non più attorno a fini ideologici bensì alla concreta determinazione di poteri e responsabilità.

Lungo questa strada, non ci saranno soltanto da sciogliere molti dei nodi specifici della storia italiana (di una storia – conta ricordarlo – in cui si è dovuto costruire insieme Stato e Nazione, e in cui sono risultati inestricabilmente

connessi il problema della partecipazione e quello della distribuzione di risorse e di potere), ma ci saranno anche da superare tutti gli ostacoli frapposti da chi, semplificando il dibattito sulle riforme istituzionali e proponendo apparentemente facili “aggiustamenti” (dall’elezione popolare del presidente della Repubblica o del presidente del Consiglio, alla valorizzazione dei tecnici), cercherà di eludere la questione di fondo delle riforme istituzionali: la questione, cioè, che ogni mutamento istituzionale venga chiaramente e direttamente legato alle trasformazioni in corso nella politica e nella società.

Sul punto è da fronteggiare in ogni caso l’esigenza di combinare la democrazia rappresentativa con la democrazia immediata e la democrazia contrattata. Ed è poi da tener presente che se ci si rifiuta di legare il funzionamento del nostro sistema multipartito alla logica dei patti di legislatura e di un adeguato sistema di convenzione fra le forze della coalizione di governo, non resta che il mantenimento di una aggregazione al “centro” attorno ad un ‘partito preponderante’, dentro e fuori le regole della democrazia elettorale, oppure il dilatarsi di un vuoto di potere destinato – prima o poi – ad essere riempito, senza che nessuno sia riuscito a preconstituire adeguati strumenti di controllo in proposito.

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. E 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 si esime dall’obbligo di disegnare un progetto che prefiguri– sulla base non solo di una razionalità allo scopo,

ma anche di una razionalità ai valori e di un nuovo rapporto fra politica e giustizia – le concrete forme di composizione fra le esigenze 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 della responsabilità.

### **Documento 5, *La razionalità istituzionale*<sup>9</sup>**

Appare sempre più diffusa la sensazione del porsi delle questioni istituzionali, come una sorta di deserto dei tartari, dove si attende qualcosa che non succede mai.

In effetti, molte volte sono state calate le reti nel mare delle riforme istituzionali. Lo si è fatto con la Commissione Bozzi; lo ha fatto la Democrazia cristiana, promuovendo incontri con altri partiti e con i gruppi parlamentari; lo ha fatto la maggioranza durante l'ultima verifica. Eppure, fino ad ora, la pesca non è stata certamente miracolosa.

Trovano così spazio il disincanto e lo scetticismo. Aumentano gli inviti, ironici o polemici, a smetterla di inseguire farfalle, ed a impegnarsi invece a far politica. Sembra rafforzarsi comunque la convinzione della impossibilità, ed alla fine della inopportunità, di modifiche incisive dell'assetto istituzionale.

---

<sup>9</sup> R. Ruffilli, *La razionalità istituzionale*, in «Appunti di cultura e di politica», 8 (1986), nn. 7-8. pp. 16-18, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 771-775.

Eppure qualcosa si muove. Risulta smentita la tesi corrente che, per una riforma del sistema elettorale e della forma di governo occorran guerre, rivoluzioni e catastrofi. Francia, Grecia ed Inghilterra sono lì a dimostrare, da ultimo, come una maggioranza determinata possa cambiare le regole elettorali e modificare i rapporti tra gli organi dello Stato.

Smentita risulta pure la tesi che, da noi, accantonando le riforme organiche sino ad ora progettate, la situazione istituzionale rimanga immobile. Le recentissime vicende della prima approvazione della legge sulla Presidenza del Consiglio, e quelle relative alla revisione dei regolamenti parlamentari, permettono di constatare come, quasi per forza stessa delle cose, si stiano mettendo in moto mutamenti istituzionali.

Tali vicende però mettono in luce anche come il mancato inquadramento degli interventi riformatori in un disegno organico, anche se graduale, possa togliere incisività e razionalità ai mutamenti introdotti.

Il rischio vero è il prevalere di composizioni, di basso profilo, fra le esigenze della maggioranza e quelle dell'opposizione, per la difesa di rendite di posizione fine a sé stesse. Resta così la possibilità di sbandamenti per forme di presidenzialismo e per forme di assemblearismo, contrastanti con la logica di un governo parlamentare razionalizzato, secondo il disegno della Costituzione, sia pur adesso da perfezionare.

A questo ha cercato e cerca di far fronte la Democrazia cristiana, con la proposta alle forze presenti in Parlamento di avviare a conclusione gli approfondimenti comuni in materia

di riforme istituzionali, dandosi carico dei nessi e delle compatibilità, fissando le priorità ed i contenuti definitivi dei diversi interventi.

Non si tratta di inseguire una globalità impraticabile, od un perfezionismo inconcludente. Si tratta invece di concordare un processo riformatore, realistico e lungimirante assieme. L'obiettivo deve essere quello di affrontare le disfunzioni nei rapporti fra Governo e Magistratura, nonché nei rapporti fra poteri statali e poteri locali. Il che richiede di rafforzare ognuno di essi nei compiti specifici, secondo l'indicazione ineludibile del grande costituzionalismo europeo ed anglosassone.

È questa la via per aumentare l'autonomia propria dei pubblici poteri nei confronti dei partiti, con il ridimensionamento degli interventi di questi ultimi nella gestione, e con il potenziamento delle loro funzioni di canale insostituibile per la partecipazione popolare alla determinazione della politica nazionale. Ed è questa la via per mettere partiti ed istituzioni al servizio davvero dei cittadini, della maturazione dei loro diritti e doveri, della crescita della loro capacità di autogoverno, con la sanzione della loro posizione di arbitri ultimi della vita democratica.

A tal fine, la Democrazia cristiana intende continuare nell'opera di chiarimento dei punti di convergenza ed e i punti di divergenza con le altre forze politiche.

Con il Pci è da approfondire l'aspirazione in comune fin dalla Costituente: e cioè l'adeguamento delle regole della liberaldemocrazia all'esigenza di una democrazia sempre più partecipata dal popolo; sia pur poi con il contrasto, a proposito del ruolo del partito e della concezione delle autonomie.

Non si può, però, seguire il Pci nella spinta ricorrente a piegare le riforme istituzionali a una specie di scorciatoia per l'arrivo di quel partito al governo. Questo non può che essere affidato alla capacità di acquisizione degli indispensabili consensi, elettorali e politici.

Non c'è problema di legittimità per il Pci in questa Repubblica, che ha contribuito a fondare ed a radicare. C'è un problema di affermazione come forza di governo, che va conquistata sul campo delle elezioni e della politica. E a tal fine non serve, ed è fuorviante sul piano della logica costituzionale, l'istituzionalizzazione di un governo di programma, nella veste o di governo assembleare o di governo presidenziale; serve invece la predisposizione di una proposta politica, capace di aggregare un consenso adeguato.

Con i partiti dell'area laica e dell'area socialista il grande punto di raccordo è stato ed è la disponibilità a valorizzare le acquisizioni, comuni alle democrazie occidentali, a proposito delle garanzie della libertà, della regola di maggioranza e della portata dell'alternanza, nonché degli ultimi sviluppi a proposito del nuovo costituzionalismo e della deregolamentazione. Anche qui però non si può seguire tali partiti quando ipotizzano una specie di primato, non si capisce bene come legittimato, dei poli intermedi rispetto agli attuali poli maggiori, con un impiego talora strumentale delle istituzioni e delle riforme, per l'affermazione di una capacità di movimento a scapito degli altri, in vista di una propria centralità, quasi a prescindere dal consenso.

Non si vuol certo semplificare, per decreto, il pluralismo multipartitico o multipolare, legato alla storia del Paese, e destinato a durare a lungo. Si vuole invece sollevare il proble-



ma delle regole per un più corretto ed efficace funzionamento dello stesso.

Vanno battute le spinte a un pluralismo quasi alla libanese, in cui tutto rischia di essere subordinato alla conservazione delle posizioni acquisite dalle singole forze, e delle relative rendite. Bisogna fuoriuscire dalla ricerca di centralità, vecchie e nuove, di maggioranza e di opposizione, comunque irreversibili. È da spezzare il circolo vizioso di una battaglia per il potere, sempre meno correlata all'assunzione di responsabilità verificate rispetto alle istanze del Paese, che porta ad una conflittualità endemica nel Governo e nel Parlamento, con la riduzione, alla fine, della capacità di direzione da parte dell'intero sistema politico.

Ci si deve muovere nella linea del pluralismo delle democrazie avanzate. Esso vede una effettiva mobilità politica oltre che sociale, con tutti i partiti stimolati ad adeguarsi alla società in cambiamento, senza predisposizioni definitive di ruoli, di maggioranza e di minoranza, ma con il collegamento degli stessi al consenso ricevuto dai cittadini.

Ciò richiede che tutte le forze politiche escano nel mare aperto delle novità della grande trasformazione, con la riarticolazione rispetto alle stesse delle proprie tradizioni ideali ed operative. Ma richiede anche che esse abbiano in comune la bussola di regole condivise per la competizione in ordine alla guida del Paese, per la formazione ed il funzionamento della coalizione di maggioranza, per la determinazione delle responsabilità e della verifica delle stesse da parte degli elettori.

Il fine delle riforme istituzionali è appunto quello di perfezionare le regole anzidette, facendo chiarezza nel rappor-

to partiti e cittadini e dando trasparenza al rapporto partiti e istituzioni.

Si è richiamata la contrapposizione fra governo autoritario e governo democratico. Non si può che essere per quest'ultimo, con un esecutivo forte. Ma forse il problema vero è quello di bloccare i guasti del governo oligarchico.

L'accrescere la fluidità di una democrazia pluralista in una società complessa passa attraverso una razionalizzazione del rapporto partiti, istituzioni e cittadini che consenta una distribuzione dei compiti di decisione e di controllo, di programmazione e di partecipazione, all'altezza delle crescenti interdipendenze, ormai sistemi che per così dire, tra Stato e società, ed in connessione all'ulteriore articolarsi, nella democrazia postindustriale, del nesso tra regola del compromesso e regola della maggioranza.

Anche in questo diventa preziosa la ricchezza di stimoli di una ispirazione cristiana. Essa aiuta a prender coscienza della necessità e della complessità di un perfezionamento della democrazia; con il coinvolgimento di tutte le forze disponibili. E spinge a non farsi bloccare da difficoltà anche gravi, valorizzando sempre, per dirla con Moro, prudenza e fantasia, realismo ed utopia.

**Documento 6, *La quota riservata alle coalizioni***<sup>10</sup>

[...] Le trasformazioni della rappresentanza politica

L'andamento della discussione sul sistema elettorale dimostra, mi sembra, la validità di una indicazione fornita fin dagli inizi dei lavori della nostra Commissione dai commissari della Democrazia cristiana, cioè la necessità di dare organicità ed incisività alla riforma delle istituzioni con il riordino anche – e sottolineo “anche” – del sistema elettorale.

Opportuno si rivela, in ogni caso, avere collocato il dibattito su quest'ultimo tema dopo quello sul Parlamento, sul Governo e sul sistema delle fonti. Ciò consente di mettere in discussione sia la tesi che lega il superamento delle disfunzioni istituzionali ad un drastico riassetto del sistema elettorale in senso non proporzionale, sia la tesi che presenta come irrilevante e controproducente ogni intervento nel settore.

Dovrebbe ormai risultare chiaro come le riforme istituzionali non possano costituire lo strumento per imporre una ristrutturazione degli equilibri politici e governativi e dei rapporti fra i partiti, attorno a poli vecchi e nuovi. Esse costituiscono invece la via per mettere ordine nel rapporto tra maggioranza ed opposizione, permettendo all'una ed all'altra di svolgere nel modo migliore i compiti loro propri a livello di

---

<sup>10</sup> Intervento nella seduta del 18 luglio 1984 della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, IX Legislatura, Doc. XVI bis., n. 3ter., pp. 486 e segg., ora in R. Ruffilli (a cura di), *Materiali per la riforma elettorale*, Bologna, Il Mulino-Arel, 1987, pp. 43-58.

Governo e di Parlamento e di rispondere nel modo dovuto al corpo elettorale.

Si tratta di cogliere l'occasione offerta dal ridursi delle contrapposizioni frontali ed ideologiche fra le forze politiche che e sociali anche in ordine alle regole del gioco democratico, per mettere in grado la maggioranza e l'opposizione di assolvere rispettivamente al diritto-dovere di governare e al diritto-dovere di controllare, favorendo così l'avvento di una democrazia resa finalmente compiuta dalla possibilità dell'alternanza.

A tale fine, da parte dei commissari democristiani si è insistito e si insiste sulla necessità di fare del cittadino, e dell'elettore il reale arbitro ultimo per l'individuazione della maggioranza e della opposizione e per la valutazione dell'operato dell'una e dell'altra. Illuminante rimane la prospettiva delineata nel suo intervento dal Segretario della Democrazia cristiana con la sottolineatura del porsi della sanzione elettorale come uno dei passaggi determinanti per la formazione di una duratura ed efficiente maggioranza di coalizione.

Gioca in questo la convinzione che la stabilità dell'esecutivo abbia il suo perno in un adeguato consenso del popolo sovrano e del corpo elettorale. Gioca poi la consapevolezza che le disfunzioni del sistema politico-istituzionale non nascono solo da un deficit di funzionalità e di capacità deliberativa, ma si legano pure ad un deficit di legittimazione, il quale si sostanzia, alla fine, in un deficit di partecipazione popolare all'esercizio del potere.

Anche nel corso del dibattito in Commissione è stato giustamente sottolineato come la rappresentanza parlamentare

non esaurisca l'intervento dei cittadini nella vita della Repubblica democratica.

In fondo, la vicenda della rappresentanza politica nell'ultimo secolo è segnata dal passaggio dalle concezioni della rappresentanza come delega. alle istituzioni statali, per la realizzazione dell'interesse di un popolo inteso come entità organica ed astratta, alle concezioni della rappresentanza come partecipazione sempre più effettiva al potere, da parte del popolo concreto nelle sue varie articolazioni e divisioni.

Determinante si è rivelato in proposito l'avvento dei partiti, con particolare riguardo a quelli organizzati di massa, nonché, poi, lo sviluppo di forme di democrazia diretta attraverso i referendum e le diverse forme di partecipazione di base nei vari ambiti ed a vari livelli.

Non a caso, del resto, la Democrazia cristiana ha proposto alla Commissione di potenziare tale partecipazione attraverso lo sviluppo dell'iniziativa popolare delle leggi, oltre che del Sistema delle autonomie territoriali e funzionali. Contemporaneamente, ha posto anche il problema del dispiegamento del metodo democratico nella vita interna dei partiti, perfezionando in tale senso l'articolo 49 della Costituzione ed estendendo il principio alle associazioni diventate uno dei tratti principali per l'organizzazione dell'esercizio popolare del potere.

Ma proprio l'espansione di diverse forme di partecipazione politica nell'ambito di una democrazia pluralistica richiede la valorizzazione della specificità di ognuna di esse, ed in particolar modo di quella legata alla rappresentanza parlamentare.

È stato sostenuto, qui in Commissione, che l'esigenza di fondo avvertita a proposito di tale rappresentanza è quella di mettere in grado l'elettore di dare sia un voto di appartenenza a favore del singolo partito, sia un voto di governo a favore della coalizione di partiti in grado di costituire una maggioranza, procedendo ad introdurre adeguati correttivi alla proporzionale. A ciò si è replicato rilevando la necessità di una compiuta rappresentazione, attraverso una proporzionale la più pura possibile, di tutte le formazioni tradizionali e nuove, grandi e piccole, della società italiana anche al fine di ridurre le contestazioni antisistema. È stato richiamato anche il "mostro" plebiscitario ed il rischio di aprire la strada a forme di personalizzazione incontrollata del potere politico. Sul punto bisogna fare i conti con gli svolgimenti dei processi di modernizzazione, che spingono ad un ridimensionamento delle appartenenze e delle identificazioni a carattere fortemente ideologico, e che portano all'aumento del voto fluttuante, attestatosi ormai da noi intorno al 20 per cento. Di qui la necessità di incanalare il voto popolare attorno ad opzioni alternative di governo. È questa la via per stabilizzare la rivoluzione delle aspettative crescenti e la composizione di bisogni vecchi e nuovi nella società delle comunicazioni di massa, attorno ad equilibri temporanei fra esigenze di ordine ed esigenze di cambiamento, sulla base della compatibilità tra forze e mezzi. Si tratta di evitare una trasformazione delle elezioni in maxi – o mini – sondaggi, volti a privilegiare un generico voto pro o contro e, in ultima analisi deleghe a governanti separati dai governati, procedendo invece a responsabilizzare gli elettori per la scelta di uomini e programmi di governo e per la verifica degli uni e degli altri rispetto ai risultati.

Indubbiamente tutto questo va combinato da noi con la presenza di un sistema multipartitico. Esso nasce da un pluralismo politico e sociale che ha profonde radici nella storia del Paese e che continua a costituire una innegabile ricchezza, se ben ordinato. Ciò impone la riconferma della scelta per la proporzionale, avendo riguardo al ruolo di essa svolto nel nostro paese per la valorizzazione dell'identità dei partiti grandi e piccoli, ed in particolare di quelli popolari.

A tale riconferma spinge inoltre il ruolo positivo svolto dalla proporzionale per la convivenza tra le forze della nostra democrazia difficile. Essa si pone come uno dei punti centrali di accordo a livello della cosiddetta costituzione materiale e si presenta poi come uno degli elementi in grado di ridurre la tensione per l'avvio di una democrazia non più bloccata nell'alternanza.

Detto questo va però ribadito, secondo un giusto rilievo avanzato nel dibattito in Commissione, come non sia rispondente al vero la configurazione di ogni mutamento del sistema elettorale in senso maggioritario quale elemento riduttivo per la democraticità dell'ordinamento statale. È poi da tener presente la tendenza, sanzionata fra l'altro nelle costituzioni democratiche europee degli anni Settanta, ad introdurre correttivi nella proporzionale che consentano di combinare un'adequata rappresentazione del pluralismo politico e sociale con la realizzazione di una solida maggioranza parlamentare e governativa.

## 2.2. La correzione della proporzionale

Quella che si va consolidando è la tendenza all'introduzione di sistemi elettorali misti, per così dire, volti a comporre esigenze di rappresentatività ed esigenze di governabilità. Essi mirano a soddisfare le istanze di un più stretto rapporto fra candidati ed elettori (attraverso il ridimensionamento sul piano territoriale delle circoscrizioni e dei collegi) nonché quella a proposito di una composizione articolata dei parlamentari e della classe politica, con il ridimensionamento del monopolio delle macchine partitiche e del professionismo politico, pur in sé valido, e l'apertura ad esponenti delle diverse realtà significative della società civile.

Si può assumere, sulla base delle indicazioni fornite in più sedi, sia nell'ambito della Democrazia cristiana, sia nel dibattito più generale in materia di sistemi elettorali, che le esigenze significative da perseguire nel contesto italiano sono sostanzialmente due. La prima è quella di consentire che, malgrado il carattere multipartitico del sistema politico, e ferma restando un'ispirazione sostanzialmente proporzionale del sistema elettorale, i cittadini possano, col loro voto, pronunciarsi non solo sul peso relativo della rappresentanza di ogni forza politica e di ogni partito, ma anche sulla maggioranza di governo.

La seconda è quella di contemperare l'istanza per un riavvicinamento fra eletti ed elettori, finalizzata ad una più autentica rappresentanza delle realtà locali con, all'opposto, l'istanza per trovare modi e forme in virtù delle quali siano rappresentate nel Parlamento le indicazioni generali dell'intera comunità nazionale, secondo modalità che non rimettano ne-



cessariamente e soltanto all'organizzazione dei partiti il compito di sintesi, ma affidino istituzionalmente tale ruolo anche ad una parte degli eletti.

Accanto a queste due esigenze di fondo, che caratterizzano gli obiettivi da perseguire, possono esservene poi altre, avanzate del resto anche nel dibattito svoltosi in questa Commissione. Queste intanto diventano meritevoli di attenzione in quanto sia possibile armonizzarle con le necessità essenziali precedentemente indicate.

Fra queste esigenze possono indicarsi le seguenti: riduzione del numero dei seggi assegnati ad ogni circoscrizione, in modo da avvicinare eletti ad elettori (il che è compatibile, a certe condizioni, con il riavvicinamento fra eletti ed elettori); necessità, tuttavia, di prevedere un ambito territoriale sufficientemente vasto per il recupero dei seggi non assegnati nelle circoscrizioni, al fine di non penalizzare i partiti minori; necessità – ed opportunità – di prevedere una significativa riduzione del numero (ma soprattutto del valore) dei voti di preferenza, al fine di ridurre gli elementi di corruzione insiti in tali meccanismi, pur senza affermare la totale sovranità delle segreterie di partito nella formazione delle liste; opportunità di incentivare i fenomeni di aggregazione delle formazioni politiche minori (o almeno di arrestare la tendenza alla disgregazione del sistema politico), pur senza ridurre eccessivamente le potenzialità di rappresentanza del Parlamento rispetto all' articolato spettro delle forze politico-sociali del paese.

È alla luce di tutto questo che vanno valutati le proposte e gli orientamenti, emersi in Commissione e fuori, per la modifica del sistema elettorale.

Una prima serie di osservazioni va fatta circa le eventuali modificazioni al sistema esistente in tema di aumento della soglia di voti necessari per poter accedere al recupero dei resti in collegio unico nazionale.

Come è noto, è questa una proposta spesso formulata che, nei suoi effetti più drastici, potrebbe condurre ad una forte riduzione del numero dei partiti rappresentati in Parlamento.

Sembra però che tale linea, quale che sia la soglia fissata, non conduca a soddisfare né l'esigenza che i cittadini possano pronunciarsi su una proposta di maggioranza di coalizione, né l'esigenza dell'articolazione della rappresentanza.

Per contro, una linea di questo genere potrebbe di per sé soddisfare al massimo l'esigenza di incentivare le aggregazioni fra i partiti, ma col rischio di ridurre la capacità di rappresentanza del Parlamento, senza i sostanziali benefici per la formazione della maggioranza di coalizione.

D'altro canto, e da ultimo, se si volesse raggiungere l'obiettivo che i cittadini si pronuncino sulla proposta di una maggioranza per la coalizione di governo attraverso questa via, la soglia di accesso dovrebbe essere fissata in modo tale e a un tale livello da imporre di per sé un drastico appiattimento della capacità di rappresentanza del Parlamento, appiattimento comunque inaccettabile per chi non condivida appieno le preoccupazioni, forse eccessive, avanzate su questo punto da diverse forze (e da quelle intermedie in particolare) in Commissione.

Consegue da tutto ciò che mentre può essere opportuno ragionare anche sulla soglia minima per il ricorso al riparto dei resti a fini di un moderato incentivo all'aggregazione (o

almeno di un freno alla frammentazione), non è questa, comunque, la via migliore per raggiungere attraverso modifiche del sistema elettorale le indicazioni di fondo sopra richiamate.

Vanno poi prese in considerazione le indicazioni, avanzate soprattutto dalle forze intermedie, intese a garantire “circoscrizioni” ampie, con un numero rilevante di seggi.

Queste indicazioni, di per sé facilmente comprensibili, non corrispondono però alle esigenze principali di cui s’è detto, né a molte delle esigenze “subordinate”.

Innanzitutto, esse non hanno certamente alcun effetto sulla incentivazione di una “proposta di maggioranza di coalizione” da sottoporre all’elettorato.

In secondo luogo, esse non consentono, di per sé stesse, di operare una duttile, ma concreta articolazione della rappresentanza, individuando una soglia intermedia fra una rappresentanza legata agli interessi più locali ed una legata agli interessi più generali, di per sé, quindi, tale da escludere l’una e l’altra.

In terzo luogo esse, proprio per la supposta vastità della circoscrizione e il relativamente alto numero di seggi attribuito, rendono più difficile la limitazione del ricorso al tradizionale sistema delle preferenze.

### 2.3. Il voto per la proposta di governo

L’obiettivo di fondo (e pregevole) delle proposte anzidette, che è ovviamente quello di non penalizzare partiti minori, può e deve essere perseguito attraverso una linea diversa e più articolata.

Esistono poi le proposte intese a riservare una quota relativamente molto alta di seggi al collegio unico nazionale (fino al 50 per cento), attribuendo gli altri in circoscrizioni relativamente molto piccole.

Ci si rende conto che una ipotesi di questo genere (che presuppone – sembra – che tutti i seggi, comunque, siano ripartiti con metodo proporzionale) può rispondere a molteplici esigenze.

Essa, infatti, consente certamente una articolazione della rappresentanza fra rappresentazione di interessi locali e rappresentazione di interessi nazionali.

Ancora: essa può consentire facilmente una riduzione, e perfino una non accettabile eliminazione, del sistema delle preferenze, sistema comunque non adottabile in caso di quota molto alta di seggi riservata al collegio unico nazionale.

Essa, infine, presupponendo sempre il ricorso a un metodo proporzionale nella ripartizione dei seggi, non limita la capacità di rappresentanza del Parlamento, anche se di per sé non esclude che possano essere adottate soglie per incentivare l'aggregazione o limitare la disgregazione.

Quello che però, certamente, queste proposte non risolvono è il problema essenziale, che cioè il cittadino possa essere posto di fronte non solo alla scelta di un partito, ma anche di una proposta per la coalizione di governo.

Le indicazioni esposte dai commissari della Democrazia cristiana nel documento di lavoro – il cosiddetto articolato, a suo tempo presentato alla Commissione– intendono invece aprire una via concreta alla soluzione, o ad un accostamento più incisivo ai complessi problemi indicati. Si tratta di indicazioni da approfondire ulteriormente nelle apposite sedi di par-

tito della Democrazia cristiana ed attraverso un confronto con tutte le altre forze politiche.

Esse prevedono, per quanto riguarda la Camera, circoscrizioni territorialmente limitate, con un conseguente limitato numero di seggi; inoltre aprono la strada ad un riparto dei resti a livello regionale; ed ipotizzano, infine, la possibilità di riservare poco più di un decimo dei seggi al collegio unico nazionale, con riparto che tenga conto dei voti ottenuti su tutto il territorio nazionale.

La limitatezza delle circoscrizioni ed il numero limitato dei seggi ad esse assegnato, ad esempio tra un minimo di 5 ed un massimo di 10 (che tra l'altro potrebbe consentire di valorizzare il ruolo delle province e delle loro aggregazioni come base per la circoscrizione elettorale) produce due effetti: la rappresentanza degli interessi assicurata (e quindi anche la vicinanza tra eletti ed elettori) e il sistema della preferenza limitato nella sua portata e nei suoi effetti. La riduzione dei seggi implica infatti, necessariamente, una riduzione delle preferenze.

Per contro, l'individuazione nella regione dell'ambito territoriale per il recupero dei resti avvicina la proposta della Democrazia cristiana alle indicazioni di altre forze, assicurando i partiti minori che la riduzione dell'ambito delle circoscrizioni non si traduca in una drastica riduzione della loro rappresentanza. Ma è soprattutto sulla riserva di un certo numero di seggi – molto limitato – al collegio unico nazionale che occorre riflettere. Tanto per dare una dimensione quantitativa, preciso che la Democrazia cristiana in quel documento ipotizza – e si tratta davvero di un'ipotesi di massima – un numero di deputati pari a 450, per cui il

collegio unico nazionale investirebbe un decimo di questa quota.

Non è un caso che il numero dei seggi riservato al collegio unico nazionale sia limitato a poco più di un decimo dei seggi, al contrario di quanto avviene in altre proposte. Il fatto è che nella quota riservata al collegio unico nazionale non si vede solo un modo per contemperare rappresentanza locale e rappresentanza nazionale, né solo un modo per ridurre ulteriormente il sistema delle preferenze, essendo chiaro che nel collegio unico nazionale le liste non possono essere che “liste bloccate”. Infatti, soprattutto nella quota di seggi riservati al collegio unico nazionale, si vede l’ambito nel quale i cittadini possono essere chiamati ad esprimersi con il voto su una proposta di maggioranza-coalizione di Governo.

Per ottenere tale scopo, recuperando anche alcune indicazioni già emerse in questa sede, si potrebbe immaginare – e questo, se volete, è il mio contributo personale, pur sempre all’interno delle linee di fondo seguite dalla Democrazia cristiana ed in ogni caso dai suoi commissari in questa sede – che i 50 seggi riservati al collegio unico nazionale siano ripartiti tra le liste del collegio unico nazionale, tenendo conto di tutti i voti che il partito, o i partiti, che hanno presentato la lista, hanno ottenuto in tutte le circoscrizioni.

Per porre i cittadini di fronte ad una “proposta di governo” si potrebbe poi stabilire che i 50 seggi siano assegnati con il seguente sistema: 30 alla lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti su tutto il territorio e 20 alla lista che abbia ottenuto il secondo miglior risultato. Poiché però un sistema siffatto, se accolto senza correttivi, potrebbe

sembrare premiare il bipartitismo invece che il bipolarismo-alternanza, si potrebbe prevedere che tale riparto dei seggi scatti solo ove almeno una delle due prime liste sia composta di candidati appartenenti a due o più partiti già rappresentati in Parlamento e che si presentino comunque in tutte le circoscrizioni. Ove queste condizioni non fossero soddisfatte, si potrebbe prevedere che la quota dei 50 seggi del collegio unico nazionale sia ripartita con metodo rigidamente proporzionale.

Fermo restando che con un sistema siffatto i cittadini voterebbero una sola volta e con un solo voto – sommandosi simbolicamente in collegio unico nazionale i voti ottenuti dai partiti o dal partito nelle circoscrizioni – si consentirebbe ai cittadini stessi di votare nel medesimo tempo per un partito ed auspicabilmente per una proposta di governo. Si consentirebbe inoltre di diminuire il peso del sistema delle preferenze, essendo esse limitate nelle circoscrizioni ed assenti nel collegio unico nazionale.

Da ultimo va sottolineato con la massima forza che il sistema proposto non implica affatto un “premio di maggioranza”, ma è finalizzato unicamente ad individuare la maggioranza (con 30 seggi) e l’opposizione (con 20). Sacrificate restano semmai le semplici minoranze che, per il fatto stesso di non apparentarsi, rinunciano a cercare di essere oggi opposizione, che può diventare domani maggioranza. D’altro canto, è proprio in considerazione del fatto che questa è la ratio ultima del sistema proposto, che si suggerisce invece il ricorso ad un metodo proporzionale anche per il riparto di questi seggi, quando nessuna delle due prime liste esprima una proposta di coalizione pluripartitica. In questo caso, infat-

ti, almeno in un sistema multipartitico come il nostro, si è in presenza di una rinuncia a porsi come una ipotesi di maggioranza e/o di opposizione, con una preferenza, invece, a porsi come singola forza politica, di per sé minoranza tra minoranze.

Le indicazioni per la Camera, così articolate e chiarite, devono tuttavia essere valutate tenendo conto anche delle proposte – sempre di massima – fatte per il Senato, nell’ambito del documento presentato dalla Democrazia cristiana per i lavori dell’Ufficio di Presidenza.

Anche rispetto al Senato si propone una distinzione tra seggi assegnati nei singoli collegi e seggi –un decimo– assegnati nel collegio unico nazionale. Fermo restando che i cittadini votano comunque una sola volta e con unica scheda, e che i seggi del collegio unico nazionale sono ripartiti sulla base dei voti ottenuti nelle circoscrizioni-collegi, è opinione della Democrazia cristiana che la ripartizione dei seggi del collegio unico nazionale del Senato debba avvenire in modo proporzionale. Ove poi, in futuro, il sistema proposto per la ripartizione dei seggi del collegio unico nazionale alla Camera dovessero avere affetti politici di “trascinamento” – mentre oggi si verifica l’opposto (infatti per il Senato non si tratta di collegi uninominali puri) – attraverso la presentazione di liste di coalizione per i seggi senatoriali del collegio unico nazionale, l’adozione proposta di un sistema di ripartizione proporzionale dei seggi non costituirebbe certamente un ostacolo, ma sarebbe solo un “mancato incentivo”.

Desidero, in conclusione, specificare il senso complessivo di questa nostra proposta. Occorre procedere, anche per quanto riguarda l’indispensabile riordino del sistema elettorale,



con gradualità, senza aggravare le tensioni tra le forze politiche e sociali del paese, muovendosi nella direzione giusta. Lo stesso significato hanno le proposte da noi avanzate in relazione al rapporto Governo-Parlamento, al sistema delle fonti e così via.

Su un punto desidero essere estremamente chiaro: per la Democrazia cristiana non sono tassative le proposte avanzate, bensì le esigenze di fondo indicate. In particolare l'obiettivo è quello di responsabilizzare il cittadino, nella sua veste di elettore, in ordine al voto di governo, per così dire, oltre che al voto di partito. È questa la via per consentire una concreta e fattiva attribuzione di responsabilità a tutti gli attori politici ed istituzionali della nostra democrazia. Tassativa poi rimane per la Democrazia cristiana la ricerca – anche con riferimento al riordino del sistema elettorale – di accordi più ampi possibili con tutte le forze politiche, grandi e piccole, che hanno partecipato alla fondazione ed al consolidamento del nostro sistema democratico.

**Documento 7**, *Il consolidamento della nuova centralità è difficile*<sup>11</sup>

Debbo notare – ed è un fatto singolare – che qualche anno fa non ci sarebbe stata la difficoltà di interpretazione che ho visto

---

<sup>11</sup> R. Ruffilli, *Il consolidamento della nuova centralità è difficile*, in *Quale cambiamento per il sistema politico italiano*, in «Arel-informazioni», gennaio 1987, pp. 12-14, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., p. 848.

emergere a proposito del tema del partito centrale, essendo allora questa locuzione intesa in un senso ben preciso.

Credo comunque, venendo alla domanda, che oggi noi stiamo vivendo una fase di trasformazione del tipo di bipolarismo che abbiamo conosciuto nei primi decenni della nostra storia repubblicana.

È difficile negare che i primi decenni sono stati caratterizzati dal fatto che si è avuta un'aggregazione di governo di maggioranza ed un'aggregazione significativa di opposizione attorno ai due partiti maggiori. Certo, Passigli ha perfettamente ragione quando ci ricorda che il nostro rimane un sistema a tre poli. Infatti esiste anche il problema dell'estrema destra, che dal '46 in poi cerchiamo sempre di accantonare come non esistente; al massimo ci si ricorda che c'è l'estrema destra quando c'è bisogno di avere qualche voto sottobanco per qualche elezione presidenziale. È innegabile, comunque, che il sistema ha funzionato attorno a due grosse aggregazioni ed attorno a due grosse capacità di aggregazione.

Oggi il dato significativo è che il bipolarismo attorno ai due partiti maggiori continua certo a sussistere ma, come ha detto Baget Bozzo, senza capacità di egemonia: io dirò con una minore capacità di aggregazione attorno a questi due poli. Non so, poi, se siano partiti-chiesa o che altro; so solo che queste due forze sono sempre meno in grado di aggregare la funzione della maggioranza di governo e la funzione dell'opposizione – diciamolo così, per capirci.

In questo contesto si pone il problema della centralità. Se noi andiamo a vedere come si è espletata l'aggregazione di maggioranza, noi ci accorgiamo che c'è stato un grande partito centrale in questo contesto, che era la Democrazia

cristiana. Adesso non si usa più, ma fino a quattro-cinque anni fa si parlava di centralità democristiana, facendo riferimento al ruolo della Democrazia cristiana per l'aggregazione della maggioranza di governo.

Non va poi dimenticata una cosa: cioè che quella centralità era suffragata da consenso circa lo svolgimento della funzione, era suffragata da legittimazione e da legittimità. Il dato nuovo, anche qui, è la perdita di consenso, di legittimità e legittimazione per la Democrazia cristiana nella funzione anzidetta.

In questo senso, come sta cambiando il bipolarismo che noi abbiamo conosciuto in quell'accezione particolare: sta cambiando anche la centralità, perché quella democristiana per taluni profili è in sfaldamento. Ma se andiamo ad analizzare la nuova centralità che sta emergendo, quella del Partito socialista, o dei partiti dell'area laica e socialista assieme ci accorgiamo che siamo in presenza di un fatto a mio avviso estremamente significativo. Siamo in presenza di una funzione di centralità, non suffragata da adeguati consensi e sentita dal complesso del sistema politico nel suo insieme poco legittimata e poco legittima e, comunque, meno legittima e meno legittimata che non la centralità della Democrazia cristiana.

Anche qui bisogna fare i conti con il funzionamento del sistema politico nel suo complesso. La legittimazione della Democrazia cristiana, nella sua funzione di partito centrale, nasceva dal ruolo di partito che organizzava forze –per usare termini comprensibili per i politologi– contro le forze antisistema, e comunque contro le forze che non aderivano fino in fondo alla logica delle democrazie occidentali. Altri hanno

già detto prima che vi era una centralità che si fondava sul consenso di settori centrali, per tanti versi, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, del paese. Il problema sta oggi, secondo me, in questi termini: c'è una nuova centralità, perché c'è un nuovo partito – o gruppo di partiti – perno per la formazione della maggioranza di governo che però non sono suffragati dal tipo di legittimazione sopra richiamata.

È anche da aggiungere che forse in un contesto di generale omologazione, in un contesto – come già è stato detto prima – di depolarizzazione, quella forma di legittimazione che la Democrazia cristiana ha realizzato sia qualcosa di storicamente chiuso e concluso, in qualche modo, sia per la Dc, sia per qualsiasi partito che venisse dopo.

Il fatto significativo è che si sta sviluppando una nuova centralità che, forse anche perché è agli inizi – bisogna considerare anche questo – crea sia dei problemi di consenso come dimostrano le vicende elettorali, sia una sensazione di incertezza – a livello di opinione pubblica e a livello di studiosi – a proposito della legittimazione di questa nuova funzione di centralità.

Non è un caso che forse, immaginando lo sviluppo in corso si senta anche parlare – come caratteristica, in questa fase, dell'aggregazione di maggioranza – di una doppia centralità, che, già dal punto di vista della fisica, è in qualche modo una strana cosa. Ciò comunque ha un effetto preciso cioè l'aumento della conflittualità all'interno di quest' aggregazione di maggioranza, diversamente articolata cosa che crea problemi per il funzionamento del governo di coalizione e che crea comunque una sostanziale sensazione di instabilità.

Ha ragione Passigli quando ci invita a scavare un po' più in profondità nelle sensazioni di stabilità e di instabilità che noi abbiamo avuto a proposito del nostro sistema. Ma si deve notare che il consolidamento di questa nuova centralità è comunque difficile.

Dovendo quindi dare una risposta, direi che c'è qualche difficoltà strutturale nel consolidamento di una nuova centralità per l'aggregazione della maggioranza, difficoltà con la quale bisogna fare i conti.

Ho l'impressione che stiamo vivendo una delle tante fasi di transizione, o forse soltanto la prosecuzione della fase di transizione dopo la fine, o il mutamento, diciamo così, del centro-sinistra.

Vorrei anche richiamare l'attenzione – per riallacciarmi con questo alla domanda successiva – su una singolare via di uscita che viene prospettata per il superamento delle difficoltà della nuova centralità che si va affermando: cioè un ruolo delle istituzioni – non solo e non tanto delle riforme istituzionali – o almeno di talune istituzioni di governo, come succedaneo ai limiti che la nuova centralità incontra sul piano del consenso. È un fatto che i governi a presidenza laica e socialista hanno portato in primo piano la questione istituzionale e che ciò costituisce per certi versi una manifestazione di modernità di queste forze rispetto alle due grandi forze popolari, rimaste a lungo poco sensibili alle vicende istituzionali ed organizzative, ma l'insistenza sulle istituzioni non è forse il modo con il quale si ricerca una scorciatoia rispetto all'acquisizione di un consenso politico-elettorale e sociale per il quale, allo stato, si intravedono delle grosse difficoltà?

In sintesi, quindi, si deve notare che sta cambiando il bipolarismo, cioè i perni per l'organizzazione della maggioranza e dell'opposizione, così come noi l'abbiamo conosciuta; sta cambiando il sistema della centralità e del partito centrale per la formazione della maggioranza governativa; si sta aprendo un problema di legittimazione per questa funzione centrale, che non esisteva in precedenza. La questione è se tutto questo sia legato ad un cambiamento radicale dell'assetto politico, con la riduzione della polarizzazione, o se per caso in questa nuova centralità non ci siano delle forzature. Infine c'è il problema delle vie d'uscita rispetto alle difficoltà proprie di questa fase di transizione di un sistema che ha perso i punti di riferimento che fino ad ora lo hanno guidato per il suo funzionamento e che fa fatica a darsene di nuovi.

### **Documento 8, *L'alfa e l'omega*<sup>12</sup>**

Perché cambiare una Repubblica che ha avuto tanto successo? Il problema vero è quello di mettere in condizione questa Repubblica di perfezionare le conquiste raggiunte, superando le contraddizioni derivate anche da queste ultime, oltre che da vecchi e nuovi problemi irrisolti.

Nei primi quattro decenni di vita la Repubblica ha visto il progressivo ridimensionamento della “diversità” delle forze

---

<sup>12</sup> R. Ruffilli, *L'alfa e l'omega*, in J. Jacobelli (a cura di), *Un'altra Repubblica? Perché, come e quando*, Roma-Bari, Laterza, 1988, pp. 145-154, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, cit., pp. 937-944.

della sinistra marxista rispetto alle regole comuni alle democrazie occidentali, con la perdita di terreno poi della destra eversiva. Tutto questo, peraltro, ha comportato l'indebolimento dell'aggregazione attorno al "partito preponderante" sul piano del consenso elettorale di maggioranze di coalizione cementate dalla battaglia contro le "forze antisistema", senza che siano emerse nuove modalità condivise per la formazione della maggioranza, e del suo ricambio, sulla base di coalizioni alternative.

L'effetto è l'avvento di maggioranze di coalizione, segnate da una conflittualità interna crescente e da una ridotta capacità decisionale. Più in generale trova spazio uno scontro per l'assunzione di una "posizione centrale" nella costruzione della coalizione di Governo. Si è aperta, ad opera dei partiti intermedi, la battaglia per l'affermazione di un "terzo polo", intrecciato o meno a un quarto polo, in grado di smantellare quelli ruotanti intorno ai due partiti maggiori. L'intento è di far valere la cosiddetta logica posizionale, e le "rendite" della posizione determinante per ogni coalizione, senza darsi carico fino in fondo del rapporto fra potere e consenso.

Così, proprio nel momento in cui si consolida un'adesione generalizzata alla democrazia di tipo occidentale, con l'abbandono del modello sovietico e della prospettiva autoritaria, emerge la difficoltà dell'adeguamento ad uno dei principi decisivi per il funzionamento della prima: e cioè il principio di maggioranza, con la garanzia della possibilità dell'alternanza. Non a caso stiamo assistendo adesso a teorizzazioni singolari, a proposito della compatibilità per taluni partiti di una "pluralità di maggioranze": da quella referendaria, a

quella assembleare, a quella di Governo in senso stretto. Con il che si punta a rafforzare la capacità di attrazione, di condizionamento, e di guida nei confronti dei partiti intermedi contigui e del maggiore partito di opposizione, nonché delle forze movimentiste presenti in Parlamento o meno. Il risultato è, però, l'indebolimento della maggioranza di Governo e della sua capacità di dar risposta ai problemi di una società che è cresciuta, e avverte nuove esigenze di ordine, di sviluppo e di mutamento nei rapporti con le istituzioni e con i partiti.

Questo è comunque l'altro grande successo ottenuto dalla Repubblica nel primo quarantennio: e cioè la crescita della società italiana, sul piano dell'espansione dell'economia e della diffusione del benessere, della maturazione civile e della partecipazione democratica. Siamo ormai in presenza di una società sempre più vivace e articolata, e in grado di far valere tradizionali e nuovi diritti di libertà e di partecipazione e di condizionare in misura crescente partiti e istituzioni. Indubbiamente non mancano contraddizioni con l'emergere di ulteriori squilibri accanto ad alcuni di quelli tradizionali, ma nel complesso si è affermata una società sempre più mobile e "aperta". Essa dimostra di sapersi adeguare alle linee di tendenza delle democrazie occidentali e di procedere nell'ambito del disegno di una democrazia "pluralistica" e "riformatrice", delineato dalla Costituzione, sia pur al di fuori delle versioni più ideologizzate del medesimo.

Sono stati proprio i partiti a guidare nel bene e nel male tale evoluzione, al di là magari talora delle intenzioni. Essi hanno svolto una funzione di "supplenza", rispetto ai limiti di una società, bloccata per diversi aspetti dal fascismo e da squilibri antichi e recenti, nonché rispetto ad istituzioni



pubbliche, rese fragili dalle contraddizioni nella costruzione dello Stato unitario e del suo radicamento nel Paese. Solo che la supplenza anzidetta viene avvertita adesso come un peso e un abuso. E incontra un rifiuto diffuso l'occupazione della società e dello Stato da parte dei partiti.

V'è anzi chi sostiene che i partiti hanno ormai stravolto la Costituzione formale, dando vita ad una "Costituzione materiale", con il perno in un loro predominio del tutto contrastante con la prima. La tesi appare abbastanza singolare. Non si tiene conto che la nostra è stata la prima fra le Costituzioni europee di stampo non sovietico a fissare un ruolo preciso dei partiti per la determinazione della politica nazionale. Inoltre si dimentica che la nostra Costituzione, al pari del resto di ogni Costituzione, lascia spazio a diverse virtualità per quanto riguarda l'articolarsi del rapporto fra i diversi poteri dello Stato, e per la stessa forma di Governo: e questo si estende alle relazioni, in generale, fra istituzioni, partiti e cittadini.

Così, l'assetto realizzatosi sul punto nel primo quarantennio repubblicano non va assolutizzato, né in positivo né in negativo, ma va considerato come il risultato di una delle potenzialità presenti nel disegno costituzionale, pur con accentuazioni in sé eccessive e comunque contestabili. Esso però è ora entrato in crisi per le trasformazioni intervenute nella società e per il mutamento nel suo atteggiarsi nei confronti delle istituzioni e dei partiti. A questo bisogna dar risposta, evitando la fuga in avanti di una nuova Costituzione post-partitica per così dire, nonché il ritorno al passato con la mummificazione di una sempre meno praticabile onnipotenza partitica.

La strada maestra da seguire rimane quella di un “perfezionamento” della Costituzione esistente, che tenga fermi i pilastri del pluralismo politico sociale e istituzionale in essa sanzionati, articolandoli alla luce della maturazione verificatasi nella società italiana e dei *trends* comuni alle democrazie occidentali. Bisogna soddisfare le richieste dei cittadini, che vogliono incidere di più nella individuazione e nel controllo dei governanti, che puntano ad avere istituzioni più efficienti e trasparenti, e che mirano a far valere una accresciuta capacità di autorganizzazione e di autorealizzazione.

A tal fine si rende necessaria una riarticolazione della democrazia rappresentativa e “mediata” dai partiti. Sono da recuperare i profili positivi della “democrazia immediata”, con la scelta effettiva di uomini e programmi di Governo da parte degli elettori. E lo stesso va fatto per gli svolgimenti verso la “democrazia contrattata”, sulla base di patti fra le parti sociali e le parti politiche e istituzionali, nonché per le spinte a favore della “democrazia diffusa”, con l’espansione della partecipazione e dell’autogoverno di base e del meccanismo referendario.

Occorre saper incanalare le pressioni verso forme di personalizzazione del potere, connesse agli svolgimenti della società delle comunicazioni di massa, evitando le avventure di una “democrazia plebiscitaria” senza controlli e contrappesi. Allo stesso modo, vanno recepite le pressioni a favore di una “deregolamentazione”, che superi i limiti delle versioni più burocratizzate dello Stato sociale. Si deve dare spazio ai nuovi diritti, oltre che agli interessi diffusi, valorizzando accanto all’intervento pubblico, la logica del mercato e l’area della solidarietà. Contemporaneamente però si debbono salva-

guardare i compiti di garanzia dei pubblici poteri per la parità di condizioni e l'equità nel soddisfacimento di bisogni tradizionali e nuovi, con la realizzazione di un equilibrio adeguato fra diritti e doveri, come pure fra prestazioni e contribuzioni.

A tal fine vanno colte le potenzialità del principio della sovranità popolare, posto a fondamento della Costituzione repubblicana. Esso deve spingere a fare dei cittadini gli arbitri veri del funzionamento della nostra democrazia, così da responsabilizzarli fra l'altro maggiormente nei confronti dell'interesse generale. È questa in ogni caso la motivazione più valida di una riforma elettorale che metta in condizione gli elettori di scegliere direttamente la maggioranza, e poi di cambiarla.

È da valorizzare, al tempo stesso, il principio della divisione dei poteri, nelle sue implicazioni in fatto di garantismo come di funzionalità. Esso deve guidare una riforma delle istituzioni, che ponga termine alla confusione di ruoli fra Governo e Parlamento, oltre che con la Magistratura, restituendo ad ognuno i compiti propri, rivitalizzando i controlli reciproci, e ponendo termine agli interventi dei partiti nella attività concreta dei pubblici poteri. Va aggiunta anche una corretta applicazione del principio di maggioranza per un funzionamento corretto ed efficace del rapporto Governo-Parlamento, con la sottoposizione effettiva al controllo dei cittadini e degli elettori.

Per la verità, ha preso corpo la prospettiva che affida il superamento delle disfunzioni istituzionali della Repubblica a forme di "grande semplificazione". In tal senso si muovono proposte come quella della elezione diretta del presidente della Repubblica, con il mantenimento degli attuali poteri;

nonché quella della eliminazione della seconda Camera; e, infine, quella dell'introduzione del sistema elettorale maggioritario secco all'inglese.

Ma per questa via non si arriva molto lontano. Le proposte anzidette appaiono per taluni profili troppo subordinate alle tattiche e alle strategie di singoli partiti per il potenziamento del loro ruolo e del loro peso a scapito degli altri. Esse poi comportano l'apertura della nostra forza di Governo parlamentare, rispettivamente verso un semipresidenzialismo, un assemblearismo e verso un movimentismo, senza adeguati contrappesi, e con l'effetto di aggiungere nuove contraddizioni a quelle esistenti. Il risultato in ogni caso non può che essere lo "stallo" e il nulla di fatto, per lo scattare del veto delle forze svantaggiate dalle singole proposte.

Tende, tuttavia, a prevalere in diversi partiti la convinzione che l'accantonamento delle riforme istituzionali possa essere vantaggioso per loro. È vista come positiva una situazione, che vede il logoramento delle norme e delle "convenzioni", sulle quali si è retto il funzionamento della democrazia repubblicana, senza che emergano nuove regole condivise. Si pensa così di avere le mani più libere "per fare politica" e cercare di piegare a proprio favore l'evoluzione in atto nel sistema politico e nei rapporti fra i partiti. Ma come conseguenza si ha una delegittimazione crescente di tutti i partiti nella guida del nostro regime democratico. Il che favorisce lo smantellamento delle forme di partecipazione popolare all'esercizio del potere da essi garantito, pur in mezzo a tanti limiti, con il distacco dei cittadini da una politica sempre più segnata da battaglie di puro potere.

Il rischio vero è una entropia del sistema dei partiti, vantaggiosa solo per chi vuole arrivare alla sostituzione della Prima con una Seconda Repubblica, guidata da movimenti e alla fine imperniata sulla delega plebiscitaria. Di qui la necessità per i partiti, che intendono restare fedeli alla Prima Repubblica ed alle sue conquiste in tema di democrazia pluralista e partecipata, di impegnarsi per riforme istituzionali ed elettorali, che la perfezionino.

È innegabile che le riforme introducono dei limiti nei comportamenti dei partiti e nella loro possibilità di azione; e portano a un restringimento della loro presenza nella vita dei pubblici poteri e della società. D'altra parte questo è ormai un passaggio obbligato per il consenso al loro ruolo di guida politica. A tal fine infatti si richiede sempre di più la dimostrazione della capacità di saper corrispondere alle istanze, vecchie e nuove, per l'aumento della funzionalità e della democraticità della Repubblica.

Indubbiamente, come mostra anche la recente esperienza della Francia e della Grecia, la via regia per le riforme istituzionali rimane l'intervento di una maggioranza determinata. È vero che da noi, per le modalità di costruzione e di evoluzione del sistema politico istituzionale, assume in materia una forza particolare l'esigenza di un "confronto" fra le forze presenti in Parlamento. Ma è anche vero che tale confronto può diventare produttivo se viene promosso da una maggioranza solida e convinta. E lo hanno dimostrato anche i limiti incontrati dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, che non è riuscita a far partire il processo riformatore, pur avendone fissate premesse preziose, proprio per la mancanza di un'azione decisa di una maggioranza compatta.

Non è facile, però, muoversi in tale direzione dopo le elezioni del 14 e 15 giugno '87, che hanno visto l'accentuarsi dell'intreccio perverso di proporzionalismo e di multipartitismo, e della spinta alla "solitudine" di ogni partito coinvolto in un conflitto con tutti gli altri.

Non resta così che l'iniziativa ad ogni livello –Governo, Parlamento, opinione pubblica– di quei partiti che siano convinti della validità della Prima Repubblica e della necessità al tempo stesso di un riassetto delle sue istituzioni, in vista dell'adeguamento alla trasformazione profonda e continua della società italiana. L'obiettivo è spingere le forze politiche ad assumersi le proprie responsabilità per l'avvio di un processo riformatore, che prenda le mosse dal Parlamento, con le revisioni dei regolamenti, la diversificazione delle Camere, e la delegificazione.

Si tratta di fare del Parlamento lo strumento agile ed efficiente per la prosecuzione di un organico disegno di riforme che investa il Governo (legge sulla presidenza del Consiglio e sui ministeri), la Magistratura, gli enti locali, i servizi sociali e la pubblica amministrazione nel suo complesso. In proposito va anche tenuto presente che la riforma costituzionale non si esaurisce in una grande risistemazione definitiva dell'assetto esistente, ma si sostanzia ormai in una specie di adeguamento continuo al cambiamento continuo della società.

Punto di arrivo della riforma –ma potrebbe diventarne anche punto di partenza– è certamente una modifica del sistema elettorale. Si tratta qui di comporre il primato della proporzionale con l'apertura ad elementi di maggioritario, in modo da consentire la possibilità di espressione al nostro pluralismo politico-sociale e stimolare al tempo stesso

l'aggregazione di coalizioni, fra cui l'elettore possa scegliere quella di maggioranza.

Al cittadino si deve dare la possibilità di esprimere sia un voto per il partito sia un voto per il Governo, così da farne l'arbitro vero del conflitto tra i partiti. È questa la via del resto per adeguare la nostra democrazia agli sviluppi delle democrazie dell'Occidente, a proposito di una partecipazione sempre più effettiva e concreta dei cittadini alle decisioni fondamentali per la vita politica e sociale.

La riforma elettorale rimane certamente la più difficile, per il contrasto tra gli interessi partigiani e i veti reciproci. Ma anche qui non si può star fermi, pena un logoramento del rapporto cittadini-politica, destinato ad aprire la strada ad avventure incontrollabili. Per questo diventa importante un coinvolgimento sempre maggiore dell'opinione pubblica, mettendo in cantiere magari l'introduzione di referendum consultivi e propositivi, che riportino nelle mani dei cittadini lo scioglimento dei nodi, dei quali il sistema dei partiti non riesce a liberarsi. In tal modo, del resto, non si farebbe che anticipare l'obiettivo della riforma: quello cioè di fare dei cittadini l'alfa e l'omega di una democrazia sempre più trasparente ed efficiente.

**Documento 9**, *Il cittadino come arbitro. La Dc e le riforme istituzionali*<sup>13</sup>

1. *Introduzione*

1.1. La Dc ha compiuto alcune scelte chiare e puntuali per affrontare la crisi che ha investito le istituzioni della democrazia repubblicana, sul piano delle funzioni e delle strutture, e specialmente sul piano delle relazioni con i partiti e con i cittadini. I documenti qui raccolti consentono di seguire l'articolarsi di tali scelte, attraverso l'impegno dell'intero partito, a livello di Congressi, di Segreteria politica e di Direzione centrale, di Gruppi parlamentari e di Uffici responsabili.

Dagli interventi dei diversi organi del partito appare evidente come la Dc non si sia limitata a prese di posizione generiche ed astratte e non si sia abbandonata a proposte più o meno estemporanee, ed alla fine oscillanti e strumentali, come si è verificato nel caso di altri partiti, di governo e di opposizione.

I documenti mostrano chiaramente come la Dc abbia avvertito la necessità di approfondire un complesso organico di proposte incisive per il superamento delle disfunzioni istitu-

---

<sup>13</sup> Sotto questo titolo vengono unificati due interventi di R. Ruffilli nel volume da lui stesso curato insieme a P. A. Capotosti, *Il cittadino come arbitro. La DC e le riforme istituzionali*, il Mulino, Bologna, 1988, pp. 1-11, *Introduzione*, e pp. 305-311, 2. *Premessa alla Parte Prima* «*Il progetto della Dc per il perfezionamento della democrazia nella IX legislatura*».



zionali della Repubblica democratica. Siamo al di fuori delle prospettive di una riforma affidata ad una ingegneria istituzionale fine a sé stessa, con semplificazioni unilaterali e controproducenti. Viene superata anche la prospettiva di una riforma subordinata alla politica dei soli rapporti di forza e delle sole battaglie di schieramento.

La riforma viene configurata come un processo che deve toccare tutti e tre i termini del rapporto fondante della nostra democrazia: partiti, istituzioni, cittadini, e che deve mettere in grado ognuno di essi di svolgere nel modo dovuto i propri compiti, con gli adeguati controlli reciproci. L'obiettivo è di far valere effettivamente per ciascuno il nesso consenso-potere-responsabilità, introducendo nella vita politica ed istituzionale regole, norme e convenzioni efficaci.

I documenti fanno vedere anche la disponibilità della Dc a ricercare gli accordi con le altre forze politiche necessari per l'attuazione del processo di riforma. Ciò è dimostrato dai comportamenti dei parlamentari democristiani nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali; ed è suffragato dall'impegno costante, dopo la conclusione dei lavori di questa, per la determinazione in comune con le altre forze politiche delle priorità e delle modalità complessive di realizzazione del processo riformatore, attraverso incontri a livello di responsabili degli appositi Uffici di partito ed a livello di Gruppi parlamentari.

1.2. Il fatto è che per la Dc continua a valere la logica indicata da La Pira alla Costituente: quella che fa della Costituzione e della Repubblica la "casa comune" della società italiana, la quale comporta l'assunzione da parte di tutti delle re-

sponsabilità comuni e specifiche per la salvaguardia e lo sviluppo della democrazia politica e sociale. Di qui lo stimolo a superare la tentazione delle “riforme partigiane”, volte ad avvantaggiare un partito od una istituzione a scapito delle altre, puntando, invece, alle “riforme sistemiche”, quelle volte a mettere tutti i partiti e tutte le istituzioni in grado di fare la propria parte al servizio dei cittadini.

È agevole poi verificare nei documenti come l’elaborazione da parte della Dc delle proposte operative per il processo di riforma istituzionale sia il risultato di analisi approfondite sulla portata delle disfunzioni dei pubblici poteri nei loro collegamenti con i partiti ed i cittadini. Così come è facile cogliere il rilievo della fedeltà ad una precisa concezione della democrazia, dei suoi fini e dei suoi mezzi, al servizio della persona umana, della sua libertà e della sua socialità. Ciò si accompagna alla volontà di corrispondere all’esigenza di un “perfezionamento” delle istituzioni repubblicane da adeguare alle profonde trasformazioni del Paese, con il superamento delle contraddizioni della “democrazia bloccata” dello “Stato sociale”.

In proposito la Dc ha potuto contare su un’opera di chiarimento, in ordine a passaggi decisivi del crescente malessere istituzionale e delle relative vie d’uscita, messa in moto in modo sistematico dalla fine degli anni Settanta dai Gruppi parlamentari e dagli organi di partito.

Si sono avuti fra il 1980 ed il 1982 appositi seminari di studio promossi dal Gruppo della Camera. A questi si è aggiunto nel 1983 il convegno nazionale su “Le istituzioni della democrazia pluralista”, ad opera della Segreteria politica e del Dipartimento problemi dello Stato. A questi hanno

fatto seguito convegni e seminari sulle questioni della giustizia e della Pubblica Amministrazione, degli enti locali e delle istituzioni della solidarietà.

1.3. Al tempo stesso la Dc ha continuato a far valere i punti di riferimento che hanno guidato la sua attività politico-istituzionale dal 1943 in poi, durante la Costituente e dopo. Essi riguardano l'adesione ad una "democrazia pluralista e riformatrice", impegnata a realizzare per il cittadino la garanzia della libertà e della partecipazione, con la promozione dell'uguaglianza e dello sviluppo. E si legano al primato attribuito alla democrazia rappresentativa, pur con l'apertura alle forme di democrazia diretta e referendaria in grado di ovviare ai limiti della prima.

Ferma è rimasta anche la scelta per la forma di governo parlamentare, rispetto a quella presidenziale ed a quella assembleare, in quanto punto di equilibrio più valido per una democrazia caratterizzata dal multipartitismo e da un complesso pluralismo culturale e sociale, oltre che politico ed istituzionale. Ma è rimasta salda anche la convinzione della necessità di una "razionalizzazione del governo parlamentare", perfezionando l'opera lasciata a metà dalla Costituente ed adeguandola alle contraddizioni scoppiate nel funzionamento dell'Esecutivo e del Legislativo e nei loro rapporti, in conseguenza dell'instabilità governativa e dell'inefficacia del controllo parlamentare.

1.4. La Dc ha continuato ad ispirarsi alla capacità esplicitata dal cattolicesimo sociale e politico di darsi carico della complessità della costruzione e dello sviluppo dello

Stato democratico. Ed ha riproposto il rifiuto del “giacobinismo” e del totalitarismo, con la ricerca di una “mediazione” efficace fra libertà ed eguaglianza, fra autonomia e responsabilità, fra volontà popolare e dignità umana, fra potere e controllo.

Permane l'accusa alla Dc ed ai cattolici di una mancanza del senso dello Stato e di una incapacità di gestione dello stesso, richiamando l'opposizione allo Stato unitario e liberale ed accentuando taluni limiti dei governi a guida democristiana. Ma in tal modo si perde di vista l'apporto determinante dei partiti di ispirazione cristiana in Europa alle Costituzioni democratiche del secondo dopoguerra, allo sviluppo di una democrazia politica e sociale ed all'organizzazione del potere in chiave di partecipazione e di consenso ed in chiave di pluralismo e di limitazione rispetto alle libertà individuali e collettive.

Di qui la propensione della Dc ad una lettura realistica e lungimirante della crisi delle istituzioni repubblicane, evitando unilateralità e strumentalismi anche per le risposte. Sono state lasciate cadere le imputazioni della crisi al solo “deficit di governabilità”, riferito per di più a letture semplicistiche della stabilità governativa, oltre che a valorizzazioni strumentali della “posizione centrale di partiti cerniera” per ogni coalizione di maggioranza, a scapito dei partiti con maggiore consenso. Allo stesso modo è stata contestata l'attribuzione della crisi al solo ‘deficit di democraticità’, collegato più che altro al mancato arrivo delle opposizioni di sinistra al Governo e ad un primato molto ideologico della democrazia di base.

Sono state messe in discussione le interpretazioni della crisi in termini di limiti al “decisionismo”, specie nelle versioni

volte a privilegiare una capacità di governo di élites, miranti a monopolizzare la modernità ed il riformismo; lo stesso è stato fatto per le interpretazioni in chiave di ostacoli per il “garantismo”, soprattutto quando sono stati ricondotti all’assolutizzazione dei diritti dei cittadini a scapito dei loro doveri.

Per la Dc bisogna misurarsi con l’intreccio delle contraddizioni che hanno investito la funzione di governo e la funzione di controllo nella nostra democrazia. E bisogna aver chiare in particolare alcune cause strutturali delle stesse.

Esse si legano allo sfaldarsi delle regole, delle convenzioni e dei comportamenti politici che consentono al sistema dei partiti di esprimere coalizioni di governo omogenee attorno al partito di maggioranza relativa, in rapporto alla battaglia contro le “forze antisistema” di destra e di sinistra. E si riallacciano all’aggravarsi della “confusione di ruoli” fra Esecutivo e Legislativo, oltre che con il Giudiziario, in conseguenza anche della combinazione di *conventio ad excludendum* nei confronti del maggior partito di opposizione a livello di maggioranza di governo e della *conventio ad includendum* del medesimo nelle scelte di quest’ultima a livello di Parlamento. Di qui la difficoltà per l’intero sistema dei partiti nel far fronte alla maturazione della società italiana, con la richiesta di efficienza e di partecipazione da essi promossa.

1.5. Il fatto è che alla aumentata capacità dei cittadini di far valere i diritti vecchi e nuovi sembra corrispondere l’incapacità crescente di gran parte dei partiti di governo e di opposizione di svolgere nel modo dovuto i loro compiti per la “determinazione della politica nazionale”. Si fa sentire

in questo il prevalere di battaglie per un potere in qualche modo fine a sé stesso, con la crescita delle “rendite di posizione” e con il potenziamento di un proprio ruolo egemone, a prescindere dal consenso ricevuto. Come mostra la crisi di governo che ha portato alla fine anticipata della nona legislatura, siamo in presenza, specie nei partiti alla testa del terzo o del quarto polo rispetto ai due maggiori, di un rifiuto di vecchie e di nuove regole concordate per la formazione ed il funzionamento della coalizione di governo, con la messa in contrapposizione anche alla democrazia diretta e referendaria con la democrazia rappresentativa e parlamentare.

Al che si aggiunge il rifiuto del maggior partito di opposizione ad eliminare fino in fondo la sua proclamata “diversità” rispetto alle democrazie di stampo occidentale, che toglie spazio alla possibilità di formazione di maggioranze alternative. In un contesto pieno di sicurezza democratica e che favorisce lo “stallo” del sistema politico e la perdita di efficacia dello stesso nell’opera di direzione del Paese.

Sono questi i problemi da affrontare per risolvere nel migliore dei modi la crisi delle istituzioni, senza sbandamenti verso una “nuova Repubblica” dai contorni non chiari, ma con l’ulteriore sviluppo di quella esistente.

La questione centrale diventa così per la Dc quella della disponibilità di tutti i partiti all’accettazione “dei vincoli e delle compatibilità” ed alla fine dei limiti della loro pur legittima battaglia per il potere, sulla base del riconoscimento dell’“autonomia specifica” delle istituzioni e del ruolo di “arbitro ultimo” del cittadino, nel rispetto degli equilibri, delicati ma vitali, della nostra Repubblica democratica fra rappresentanza politica e partecipazione di base fra volontà

degli elettori e distribuzione dei ruoli di governo e di opposizione fra compiti di direzione politica da parte dei partiti e compiti di gestione da parte dei pubblici poteri.

Si tratta per i partiti di adeguarsi alle implicazioni tradizionali e nuove del “principio della sovranità popolare”, che anche essi hanno contribuito a far maturare. Ciò comporta che essi diano ai cittadini la possibilità reale di scegliere “uomini e programmi di governo” e di individuare la maggioranza fra adeguate alternative, superando la logica della richiesta di deleghe in bianco.

1.6. Nesso non meno indispensabile è poi l’impegno dei partiti per mettere in condizione i pubblici poteri, statali e locali, di porsi davvero al servizio reale dei cittadini, sbloccando chiusure alla partecipazione, eliminando autoritarismi ed inefficienze, specie nella realizzazione dei servizi sociali.

Anche a tal fine i partiti debbono adeguarsi fino in fondo alla portata assunta dal “principio della divisione dei poteri”, nelle sue valenze di garanzia per la libertà e di sviluppo della efficienza operativa. Si impone il superamento di sovrapposizioni e sostituzioni di funzioni e di poteri fra Parlamento, Governo, Magistratura, come pure tra Regioni ed enti locali; così anche per l’eliminazione di ogni forma di misconoscimento dell’autonomia delle formazioni sociali di stampo mercantile e di stampo solidaristico.

Per tale via i partiti debbono accettare di muoversi fino in fondo nella logica del “principio di maggioranza”, con la garanzia della possibilità dell’alternanza, per il funzionamento del rapporto Governo-Parlamento, oltre che per il loro rapporto con gli elettori, in vista del pieno dispiegamento di una de-

mocrazia che sappia coniugare la decisione e la mediazione attorno alla centralità del cittadino.

Da ciò nasce il rifiuto della Dc per le riforme finalizzate a “grandi semplificazioni” e destinate, magari al di là delle intenzioni, a sostituire nuovi squilibri a quelli esistenti, oltretutto a privilegiare comunque “interessi partigiani”.

È questo il caso delle proposte di sviluppo in senso presidenzialistico (elezione diretta del Capo dello Stato) od in senso assemblearistico (monocameralismo) della nostra forma di governo parlamentare; ed è il caso anche delle proposte di riforma elettorale, in chiave di collegio uninominale in chiave maggioritaria e di collegio uninominale in chiave proporzionale.

Contemporaneamente la Dc rifiuta “piccole riforme”, fatte consistere in aggiustamenti sul piano dei comportamenti politici per così dire, non incanalati in regole e convenzioni vincolanti con il privilegiamento di una buona volontà e di un *self-restraint*, dei quali non vi è molta traccia.

Per la Dc si impone una riforma che incida in profondità nell’assetto strutturale e funzionale di Parlamento, Governo, Magistratura ed enti locali, che sanzioni per ognuno una equilibrata composizione di compiti, responsabilità e controlli reciproci.

Centrali rimangono poi gli interventi per la razionalizzazione, in chiave di professionalità, imparzialità e democraticità, della Pubblica Amministrazione e del sistema dei servizi sociali, con la valorizzazione dell’autogoverno dei singoli e dei gruppi.

Il punto finale, od anche il punto di partenza, è dato da un cambiamento del sistema elettorale. Questo deve comporta-



re una correzione della proporzionale in senso maggioritario così da mettere a disposizione del cittadino, nella linea delle altre democrazie europee ed anglosassoni, una possibilità di scelta effettiva in ordine alla maggioranza di governo. Non si vuol mettere in discussione il mantenimento del nostro multipartitismo, radicato nella storia del Paese; si vuole solo stimolarne modalità di funzionamento rispondenti alle necessità di una democrazia matura. Si intende favorire l'aggregazione di coalizioni, sulla base di affinità programmatiche e senza poli precostituiti a favore di nessuno, fra le quali il cittadino elettore possa indicare quella di governo e poi, la volta successiva, eventualmente cambiarla.

1.7. Lucida si presenta infine nei documenti la presa di coscienza da parte della Dc della complessità del processo di riforma istituzionale. Vi è la consapevolezza della presenza di una forza di attrito che spinge alla conservazione dell'esistente, nonché della difficoltà per tutti della composizione degli interessi particolari con l'interesse generale.

Vi è più in generale la consapevolezza, stimolata anche dalla lunga storia del cattolicesimo politico in Occidente, della impraticabilità di interventi risolutivi una volta per tutte nella costruzione di una democrazia che voglia collegare lo sviluppo della volontà popolare con la salvaguardia delle libertà e delle autonomie e con l'articolarsi efficace delle responsabilità e della funzionalità del sistema istituzionale.

Al tempo stesso è ben ferma anche la convinzione della necessità di fare presto e di rafforzare il processo riformatore, per ovviare ai fenomeni crescenti di disaffezione e di distacco dei cittadini nei confronti della politica, bloccando il logora-

mento delle conquiste della democrazia repubblicana, specie a proposito della partecipazione popolare all'esercizio del potere.

È per questo che la Dc insiste nel porre ai partiti di governo e a quelli di opposizione l'esigenza di recuperare una piena legittimazione del sistema partitico nella funzione di guida della Repubblica democratica, dimostrando la capacità di fare le riforme. Si tratta di corrispondere alle attese dei cittadini per riforme che eliminino occupazioni abusive dello Stato e della società e che potenzino una governabilità dei "rami bassi" e dei "rami alti" senza metterne in discussione i "rami altissimi": quelli dei principi fondanti della Costituzione. Pure a tal fine appare poi decisivo un coinvolgimento sempre maggiore dell'opinione pubblica, in modo da superare immotivate resistenze ed ingiustificabili diritti di veto, ovviando ad abbandoni al qualunquismo ed alla delega plebiscitaria.

La Dc continua a ritenere indispensabile la ricerca di sempre maggiori punti di accordo fra le forze di governo e quelle di opposizione sulle priorità e sulle modalità complessive del processo riformatore, con la ricerca del consenso in proposito dei cittadini. Ma, dopo le esperienze della nona legislatura, la Dc considera non meno necessario accentuare un confronto con l'opinione pubblica e con le forze politiche che chiarisca le responsabilità di chi vuole e di chi non vuole le riforme, e stimoli i partiti, quelli di maggioranza anzitutto, e anche quelli di opposizione, ed i cittadini, a fare la propria parte per uno svolgimento adeguato del processo riformatore.

*2. Premessa alla Parte Prima «Il progetto della Dc per il perfezionamento della democrazia repubblicana nella IX legislatura»*

2.1. La fine anticipata della nona legislatura ha costituito anche una conferma dell'aggravarsi delle difficoltà di funzionamento del sistema politico, nei rapporti fra i partiti e nelle relazioni degli stessi con le istituzioni ed i cittadini. È risultata evidente la sempre minore capacità di un multipartitismo, intrecciato al proporzionalismo, di dar vita a maggioranze di coalizione solide, durature ed efficaci, in presenza del ridimensionarsi della contrapposizione alle forze "antisistema" di sinistra e di destra.

Netto è apparso anche l'accentuarsi della confusione di ruoli fra i poteri statali, ed in particolare fra Parlamento e Governo, oltre che fra gli stessi ed i poteri locali, con l'aumento delle disfunzioni nell'insieme della Pubblica Amministrazione e dei servizi sociali. Come effetto complessivo si ha poi l'accrescersi della insoddisfazione dei cittadini, diventati giustamente più esigenti e più consapevoli dei loro diritti, per l'opera dei pubblici poteri e dei partiti, con la spinta ad atteggiamenti negativi e deresponsabilizzanti nei confronti della politica.

Di qui la scelta della Dc di riproporre, nel programma per le elezioni e per la nuova legislatura, un progetto articolato per una complessiva riforma dell'assetto politico istituzionale. L'obiettivo rimane quello di mettere in condizione i pubblici poteri ed i partiti di corrispondere a pieno, sul piano della efficienza operativa e della trasparenza democratica, alle aspirazioni dei cittadini.

Determinante è risultata ancora una volta la volontà di contribuire al perfezionamento ulteriore della democrazia repubblicana. E questo avendo di mira un sempre maggiore adeguamento agli sviluppi comuni ai Paesi dell'Europa comunitaria e del mondo anglosassone per nuovi equilibri fra rappresentanza politica e partecipazione di base, mediazione partitica ed autonomia delle istituzioni, in vista di una responsabilizzazione sempre più piena dei cittadini e delle formazioni sociali per il dispiegamento del regime democratico.

Così è rimasto come punto fermo il superamento dei limiti manifestati dai partiti nello svolgimento delle essenziali ed insostituibili funzioni di guida ed aggregazione politica, con l'eliminazione degli interventi abusivi nella gestione amministrativa e con il ridimensionamento delle deleghe in bianco strappate agli elettori. L'altro punto fermo è dato dalla precisazione dei compiti propri di ogni potere statale e locale, così da potenziarne la capacità decisionale ed i controlli reciproci a garanzia del cittadino.

Come già in precedenza, anche in occasione delle elezioni del giugno 1987, la Dc ha mirato a darsi carico di "riforme sistemiche", in grado di affrontare problemi del consolidamento e del perfezionamento della Repubblica democratica, lasciando cadere la tentazione delle "riforme partigiane" volte a preconstituire posizioni a proprio favore e destinate comunque al fallimento. Ancora una volta, poi, la Dc ha evitato di legare le riforme istituzionali alla ricerca in astratto, di una Repubblica ideale od al perseguimento: in concreto, di rendite di posizione nei confronti delle forze politiche di maggioranza e di opposizione. Ed ha cercato di fare i conti in modo serio con la necessità di accordi con

le une e le altre, così da spingerle tutte a darsi carico dello sviluppo della democrazia italiana, potenziando il ruolo insostituibile della coalizione di governo, e dal contempo il confronto con tutte le forze disponibili in Parlamento.

2.2. Su tale base, nel programma elettorale, la Dc ha ribadito il rifiuto per riforme fatte consistere in “grandi semplificazioni”, come nel caso delle proposte per il monocalameralismo, l’elezione diretta del Capo dello Stato, il collegio uninominale all’inglese. Di queste si è contestato il carattere strumentale rispetto alle strategie ed alle tattiche di un singolo partito a scapito degli altri e l’incapacità di dare risposte adeguate alle difficoltà di fondo del sistema politico istituzionale. Contemporaneamente la Dc ha riproposto la logica di un disegno riformatore volto a coniugare organicità e gradualità alla luce della complessità propria dei processi politico-istituzionali. Ed ha fissato, in ogni caso, come perno decisivo, il rafforzamento della capacità del cittadino di porsi come arbitro ultimo della battaglia fra i partiti per la guida del Paese e la formazione della maggioranza, con l’aumento della rispondenza dell’attività di tutti i pubblici poteri alle legittime attese del medesimo.

Su tale base sono state ripresentate le proposte per una modifica del sistema elettorale diretta a mettere in grado gli elettori di scegliere non solo un partito, ma anche una possibile coalizione di governo. Lo stesso si è fatto per le proposte relative ad un riordino del Parlamento e del Governo e del loro rapporto, volto a consentire all’uno ed all’altro di svolgere in modo spedito e corretto le funzioni specifiche. A questo si è aggiunta l’articolazione ulteriore

delle proposte tradizionali per la riforma della Magistratura, della Pubblica Amministrazione, degli enti locali e dei servizi sociali. È stata perseguita una valorizzazione delle garanzie per la libertà e l'eguaglianza, della partecipazione e della professionalità, della funzionalità e della democraticità, dell'apporto del pubblico e del privato, ma anche dell'area della solidarietà, in vista della piena realizzazione dei diritti e degli interessi diffusi del cittadino, ed al contempo dei suoi doveri. Si è inteso così anche affrontare le contraddizioni dello Stato sociale, puntando a comporre il riconoscimento per tutti dei bisogni essenziali, tradizionali e nuovi ed il pluralismo degli interventi per il loro soddisfacimento.

2.3. Subito dopo le elezioni la Dc si è impegnata per promuovere anche le condizioni politiche per l'accelerazione del processo riformatore, con l'individuazione delle priorità del medesimo. Come mostra il documento votato dalla Direzione nel luglio del 1987, si è insistito, come già in precedenza, sulla necessità di fare delle riforme istituzionali un punto decisivo dell'azione del Governo e della sua maggioranza, con un adeguato confronto con tutte le forze presenti in Parlamento. Alla luce delle convergenze emerse nella precedente legislatura, è stato riproposto come punto di partenza il riordino del rapporto tra Parlamento e Governo, con la revisione dei regolamenti e del bicameralismo e l'avvio della delegificazione, nonché con l'approvazione della legge sulla Presidenza del Consiglio, indicando poi gli interventi per la Magistratura, la Pubblica Amministrazione e gli enti locali. Contemporaneamente si è dato rilievo centrale

alla rapida approvazione di una nuova legge sulle autonomie locali, quale modo per dare subito soddisfazione ad istanze pressanti dei cittadini, nonché per sperimentare modifiche del sistema elettorale che rafforzino la stabilità degli Esecutivi sulla base della scelta diretta della maggioranza da parte degli elettori.

2.4. Significativamente, tali indicazioni si ritrovano anche nel programma presentato al Parlamento nell'agosto del 1987 dal Presidente del Consiglio Goria, a nome del nuovo Governo di coalizione fra Dc e partiti laici e socialisti. Il fatto è che esse ripropongono orientamenti comuni ed accordi fra tali partiti, già precisatisi nella passata legislatura, specialmente in occasione delle verifiche programmatiche fra i partners dei Governi Craxi e dei tentativi di Andreotti di formare il Governo. Va notata, nel programma del Governo Goria, la sottolineatura circa il rilievo immediato del riordino del rapporto fra Legislativo ed Esecutivo. Ciò che si lega alla convinzione, da tempo espressa dalla Dc, di poter mettere in condizione il Parlamento di operare speditamente anche per l'accelerazione degli interventi di riforma istituzionale.

Sempre la volontà di rafforzare il processo riformatore, superando resistenze ed ostacoli tradizionali e nuovi, compresi adesso anche i limiti della "maggioranza di programma" che sostiene il Governo Goria, sta alla base della relazione del Segretario della Dc al Consiglio Nazionale del settembre 1987. In essa si richiama il disegno complessivo di riforme prospettato nel documento di luglio e si rileva poi l'opportunità di dedicare particolare attenzione ed impegno al riordino delle autonomie locali. La motivazione è quella

della necessità di tener conto dell'aggravarsi, a tale livello, delle contraddizioni del sistema politico e delle disfunzioni degli apparati pubblici nei rapporti con i cittadini, oltre a quella dell'opportunità di valorizzare i punti di raccordo, già costruiti in materia nella precedente legislatura, fra le forze di maggioranza e quelle di opposizione.

In sostanza, ancora una volta, emerge la preoccupazione della Dc di cogliere ogni occasione valida per far partire un graduale ed organico complesso di interventi riformatori. Ed in questa chiave si colloca anche la ripresentazione, da parte di De Mita, della proposta già avanzata dalla Dc nella Commissione Bozzi. Si tratta del referendum propositivo deliberativo in materia istituzionale, collegato ad una legge di iniziativa popolare, da sottoporre agli elettori qualora non venga presa in considerazione da parte del Parlamento.

Appare chiaro come qui si sia al di fuori di ogni contrapposizione fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, ed in generale al di fuori di ogni svalutazione della prima, nella linea dell'attuale uso distorto dei referendum abrogativi. Il referendum propositivo diventa invece lo strumento per lo stimolo dell'attività del Parlamento, nel rispetto del primato adesso attribuito dalla Costituzione. Con esso, la Dc intende soprattutto stimolare le forze politiche ad assumersi le proprie responsabilità, specifiche e comuni, per quelle riforme istituzionali che risultano sempre più indispensabili per rinsaldare le conquiste ottenute dalla Repubblica nel primo quarantennio di vita e per svilupparle ulteriormente nella consapevolezza, in ogni caso, che qualsiasi rinvio in proposito non è vantaggioso per nessuno e può essere rischioso per tutti.