

# Ruffilli e le riforme, «un deserto dei tartari»

■ Lorenzo Ornaghi e Luigi Gianniti

Trent'anni fa l'allievo della Cattolica veniva ucciso dalle Br. Fu così colpito lo sforzo di ammodernare lo Stato per evitare il distacco dei cittadini dalla politica. La responsabilità dei partiti per la vita della democrazia e la centralità della legge elettorale.

Il realismo cristiano necessario alla democrazia di Lorenzo Ornaghi

già rettore dell'Università  
Cattolica del Sacro Cuore

Nel tempo in cui Agostino Gemelli compiva l'ultimo tratto di cammino terreno, tra i chiostrini del suo Ateneo, e in particolare dentro il Collegio Augustinianum, un gruppo di giovani studenti stava conoscendo un'esperienza di educazione e di vita universitaria, che avrebbe costituito una sorgente ineguagliabile, e mai più dimenticata o trascurata, del loro futuro servizio alla politica e alla società italiana, oltre che dei vicendevoli rapporti di forte amicizia. Fra questi giovani studenti, vi era Roberto Ruffilli. Immatricolatosi nel 1956 alla Facoltà di Scienze politiche, e ammesso nello stesso anno al Collegio di cui sarà poi direttore durante l'aspro biennio dall'autunno del 1968 a quello del 1970, egli consegnerà la laurea nel febbraio del 1961 discutendo una tesi in Storia delle dottrine politiche, elaborata sotto la guida di Gianfranco Miglio e avendo come correlatore Cinzio Violante.

Il prossimo 16 aprile sono trent'anni dalla morte di Roberto Ruffilli, assassinato dai brigatisti rossi non molto dopo il compimento del suo cinquantunesimo anno di vita. E la domanda che nello strazio di quei giorni tormentò gli amici – che cosa rimarrà, d'ora in poi, dell'uomo che abbiamo conosciuto e amato? – non è più sospesa inquietantemente, alla ricerca di una salda risposta terrena da affiancare alle cer-

tezze offerte dalla fede. Dopo quel drammatico sabato di trent'anni fa, il correre degli eventi pubblici ha reso via via sempre più evidenti a tutti i risultati dell'intelligenza politica di Ruffilli. E, facendo scoprire il valore e la perdurante validità di molte delle sue proposte di correzione o cambiamento delle nostre istituzioni, ha accresciuto la consapevolezza che egli – con le sue idee, i suoi convincimenti, la sua dirittura morale – è una presenza tuttora viva, sempre più viva proprio in forza di ciò che si è trasformato e vorticosamente si sta modificando dentro quella realtà che lo appassionò ed entusiasmò in misura forse maggiore di ogni altra. La realtà, cioè, di una politica che, per non corrompersi nella mera lotta tra posizioni personali di potere o fra temporanei vantaggi di questa o quella fazione, non può che essere intesa e praticata quale insostituibile attività di miglioramento di ogni forma stabilmente organizzata di convivenza umana, un miglioramento incessantemente progressivo, oltre che sempre più guidato, e in modo non intermittente, dai principi dell'autentica giustizia sociale.

Dalla sua tesi «Storia della storiografia costituzionale italiana del Settecento: Pietro Giannone» ai primi lavori scientifici sull'appodiamento e il riassetto territoriale nello Stato Pontificio fra il 1790 e il 1870, sulla questione regionale dall'unificazione alla dittatura fascista, sui problemi dell'organizzazione amministrativa nell'Italia liberale, Ruffilli conosce bene quale sia la straordinaria rilevanza delle istituzioni non solo in ordine al “buon governo” di una comunità, ma anche e in particolare alle aspettative di vita di un sistema politico, prima ancora che di una classe politica. Ne conosce il ruolo di “regolazione”, o di “disciplinamento”, nei confronti delle possibili intemperanze o prepotenze di chi comanda, così come dei diffusi cedimenti alle malfatte o ai vizi da parte di chi è comandato. Ne apprezza l'oggettiva funzione di condensare in sé, e poi trasmetterlo alle generazioni future, ciò che costituisce l'identità di un popolo, o l'anima di una comunità. Con realismo cristiano, nutrito dalla sapienza dell'*Ecclesiaste* e dalla *confessio laudis* di sant'Agostino, non sopravvaluterà mai, però, le virtù di pur buone e magari ottime istituzioni, quasi che soltanto da queste vengano a dipendere – senza riguardo alcuno per la natura umana di governanti e governati – le qualità di un sistema politico, oltre che il domani, auspicabilmente migliore del presente, dell'intera collettività.

Non cadde nella sopravvalutazione di simili virtù, nemmeno quando si trovò a dover assolvere il non facile compito di capogruppo dei

rappresentanti della Democrazia cristiana all'interno della Commissione Bozzi, ossia di quella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali che, dopo un accidentato percorso incominciato nella precedente legislatura, viene finalmente composta all'inizio della IX legislatura e tiene la sua prima seduta il 30 novembre 1983. È utile oggi riprendere fra le mani i numerosi interventi di Ruffilli all'interno, e a fianco, dei lavori della Commissione. L'antiveggenza dello studioso, come documenterà il saggio di Luigi Gianniti, appare di straordinaria precisione ed evidente attualità. Una dopo l'altra, le proposte di correzione o cambiamento di alcune istituzioni e procedure istituzionali delineano, neanche troppo in filigrana, le "ragioni" per cui la riforma istituzionale è sempre più necessaria, e sempre più urgente, per il Paese. Necessaria e urgente, in particolare, rispetto a una decisiva modifica di quell'"istituto-norma" che per gran parte fonda e plasma la cosiddetta "governabilità" del Paese e l'effettiva "rappresentatività" di un ceto politico: vale a dire, la legge elettorale.

Ruffilli dedicò moltissime delle sue energie alla riforma elettorale. In essa vedeva infatti non solo convergere tutte le fondamentali "ragioni" di ogni altro cambiamento istituzionale, ma anche mutuamente rinforzarsi resistenze più o meno argomentate e palesi, inerzie antiche e recenti, interessi male calcolati, oltre che provvisori e talvolta aleatori, di partito o di ristrette oligarchie. Soprattutto, a una nuova legge elettorale, condivisa il più largamente e convintamente possibile dai maggiori partiti, si doveva affidare la ragionevole speranza di contrastare e magari invertire il pericoloso processo di "separazione-contrapposizione" fra il ceto politico e strati sempre più ampi della cittadinanza.

Con la riforma istituzionale si sarebbe potuto e dovuto "ammodernare" lo Stato. Rispetto, in primo luogo, alle strutture e alle procedure, da cui le autonomie territoriali e funzionali erano state sacrificate o svuotate nel corso della specifica vicenda storica dell'unificazione italiana. E, poi e in particolare, nei confronti di quella secolare configurazione di "poteri" distinti o pseudo-separati che, tipica del moderno Stato la cui "crisi" non aveva mai smesso di attrarre gli interessi storiografici di Ruffilli, veniva ora sempre più frequentemente disarticolata non solo dai cambiamenti sociali ed economici interni alla sintesi statale, ma anche dai processi di crescente internazionalizzazione e dallo smascheramento dell'antica finzione di una completa, assoluta sovranità.

tà dello Stato. Nondimeno, sulle sorti della storica “sintesi statale”, dei suoi tradizionali poteri e delle sue vecchie o nuove funzioni, a pesare è soprattutto il futuro della “democrazia dei moderni” e di ciò che sta al cuore di quest’ultima, ossia il regime rappresentativo-elettivo. Il terreno delle riforme necessarie e di quelle possibili, però, rischia di diventare una palude, di essere trasformato, all’apparenza o per malintesa convenienza, in (sono parole di Ruffilli stesso) «una sorta di deserto dei tartari dove si attende qualcosa che non succede mai». Proprio per questo motivo, il ridefinire la legge elettorale – certo, curandosi delle pur dure contingenze del momento politico, e però con l’occhio vigile sul domani – se non riesce a essere il punto conclusivo della riforma istituzionale, «potrebbe diventarne anche punto di partenza».

Cambiare il sistema elettorale, e concordare che un tale cambiamento sia la linea di partenza della riforma delle istituzioni, anticipa il vero obiettivo di quest’ultima: l’obiettivo, cioè, «di fare dei cittadini l’alfa e l’omega di una democrazia sempre più trasparente ed efficiente». È anche il solo modo (o il gesto ultimo di “ragionevolezza”), con cui un ceto politico ancora alimentato e selezionato dai partiti può cercare rimedio al «logoramento del rapporto cittadini-politica», un logoramento destinato fatalmente, in caso contrario, «ad aprire la strada ad avventure incontrollabili».

Grande è l’inquietudine di Ruffilli nei riguardi delle capacità della democrazia italiana di mantenersi vitale. In sintonia, ricorrente ed eloquente, con le analisi e le preoccupate riflessioni di un altro studioso di forte tempra intellettuale e morale quale Giovanni Marongiu, anche Ruffilli si avvede di quanto possa essere incombente lo sgretolamento di quel “sistema dei partiti” che è venuto alla luce con la fase costituente della Repubblica e che, grazie alla Costituzione, ha fatto nascere la democrazia italiana. Tanto più improvviso minaccerebbe di essere un tale sgretolamento, quanto più la distanza fra politica e cittadini accentuasse quella sorta di privilegiato auto-isolamento dei partiti, conseguente alle difficoltà o alla non volontà di cercare e poi indicare il “senso” dei cambiamenti in corso nella società. Oltre a risultare improvvisa, la fine di quel “sistema dei partiti” trascinerebbe con sé anche il rapido svilimento della natura e dell’idea stessa dei partiti quali architrave della democrazia, quando il rapporto di vicendevole alimentazione fra ciascun partito e la “cultura” che lo ha generato si dovesse spezzare, azzerare, o sembrare (non importa se per

colpe e omissioni dell'una piuttosto che dell'altra parte, o invece di entrambe) ormai di scarso conto.

Non è mai risuonato retorico o sordo, in Ruffilli, il rapporto geneticamente coesistente fra la democrazia italiana e i partiti dell'età costituente della Repubblica. Né la sua considerazione delle "culture" – indispensabili per poter comprendere senza pregiudizi immediate corrispondenze, o invece coerenze più difficili da costruire, fra la realtà del popolo italiano e quella dello Stato unitario – si è mai rivelata incline all'astrattezza o, peggio, all'uso strumentalmente ideologico del passato più o meno recente. La Costituzione repubblicana era stata ed è, in tal senso, il migliore e più alto punto possibile di confronto, incontro e cooperazione fra le "culture" fondamentali dell'Italia contemporanea. E proprio in forza di ciò ai partiti era toccata una "responsabilità" (o, quantomeno, ne era stato loro addossato un non lieve supplemento) al tempo stesso sociale e istituzionale. La responsabilità, cioè, di operare come "sistema" di equilibrio (e sano orientamento) della società, dei suoi divergenti o confliggenti interessi, delle sue fluttuanti rappresentazioni e opinioni nei confronti della politica. E, congiuntamente, la responsabilità di essere la fondamentale associazione politica di cittadini, cui la democrazia italiana affida le condizioni stesse della propria esistenza, le possibilità "vere" del proprio sviluppo futuro.

Su questa duplice responsabilità si legittima il "primato" politico dei partiti. Un primato, però, inevitabilmente condannato a finire, se i partiti diventano soltanto la "punta" rappresentativa degli umori di quote pur magari larghe di cittadini, o, ancora peggio, si tramutano in una "parte" che, per accamparsi temporaneamente dentro questa o quella istituzione, nei fatti rinnega tanto l'esistenza del "bene comune", quanto il valore del "senso dello Stato".

Letti o riletti 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 per 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 dritti al cuore del nostro presente. E costituiscono, almeno in buona misura, la risposta non provvisoriamente consolatoria all'intima, sofferta domanda che oppresse la mente e il cuore di alcuni fra gli amici più cari, trent'anni fa, nel giorno della sua sepoltura.

In questi trent'anni, con grande frequenza sono riaffiorati anche in me molti ricordi personali. E ogni ricordo, tutte le volte, è immancabilmente accompagnato da altri due, che la memoria restituisce talmente nitidi da farli sembrare la perfetta rappresentazione di fatti accaduti solamente ieri. Il primo, l'incontro con Ruffilli, all'avvio del seminario che egli teneva per le matricole di Scienze politiche all'Università Cattolica, e che in quell'anno accademico 1967-68 aveva come tema Benjamin Constant, la sua concezione di libertà, l'idea di "sovranità popolare" e quella di "garanzie", la proposta di "potere municipale". L'altro, il pranzo a tre con cui Ezio Maria Leo – in un'afosa giornata dell'ultima settimana del giugno 1983 – volle festeggiare il fraterno compagno di Augustinianum, venuto a Milano all'indomani stesso della sua prima elezione a senatore della Repubblica. Approfittando di un'inattesa e brevissima sospensione dei loro fitti commenti sul presente e sull'incombente futuro della politica italiana, cui s'intrecciavano rievocazioni scherzose di questo o quel personaggio passato per le stanze del collegio o per le aule dell'ateneo, chiesi a Ruffilli come sua madre avesse accolto la notizia dell'elezione. Con l'inconfondibile sorriso che accompagnava i suoi momenti di maggiore allegria, o di più intensa e trattenuta emozione, rispose che la madre aveva soltanto domandato: «Non ti faranno del male?».

## La riforma, un sogno (ancora) possibile

di Luigi Gianniti

direttore del Servizio studi  
del Senato della Repubblica

«Fare dei cittadini l'alfa e l'omega di una democrazia sempre più trasparente ed efficiente». Così nel 1988, Roberto Ruffilli chiudeva l'ultimo suo scritto (*L'alfa e l'omega*, 1988, ora in *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, Bologna 1991, p. 944). Il 16 aprile di quell'anno veniva ucciso dalle Brigate rosse. Dieci anni giusti dopo la morte di Aldo Moro, lo statista il cui disegno finale, la "terza fase", fu la bussola dell'azione scientifica prima e politica poi del professore di Forlì. Un disegno condiviso nel merito – costruire le condizioni della democrazia dell'alternanza – e profondamente vissuto nel metodo. Come Moro, Ruffilli è un tessitore paziente, sviluppa la sua azione di intellettuale impegnato

nella politica, convinto che occorra trovare nuovi accordi tra i partiti che siano sì imposti dall'emergenza, ma si reggano sulla valorizzazione degli apporti ideali migliori di tutte le forze in gioco.

Maturata in anni di studio appassionato una conoscenza profonda del sistema politico italiano, del complesso e ricco patrimonio di equilibri su cui si reggono le istituzioni repubblicane, nel 1981 pubblica in un volume edito da Vita e Pensiero un saggio (*Partecipazione politica e sistemi di partito. Problemi e prospettive dell'organizzazione economica sociale e politica*) che è una lucida analisi della crisi delle istituzioni e al contempo offre una visione organica dell'uomo che diventerà, il responsabile per la Democrazia cristiana delle politiche istituzionali. La storica «crisi di radicamento sociale del potere statale nell'Italia unita» ha finito per attribuire ai partiti, secondo Ruffilli, nei primi decenni della Repubblica un ruolo per certi versi di supplenza. Ma le trasformazioni strutturali nel rapporto fra potere politico e società hanno fatto perdere terreno ai partiti ideologici a favore di “partiti elettorali”, gestiti da professionisti della politica impegnati nella ricerca del consenso. Non è questa un'evoluzione in sé negativa, secondo Ruffilli, che può portare invece a una fondazione dal basso del potere, a una politica in fondo orizzontale nel segno di quel principio di sussidiarietà radicato nella sua cultura di cattolico impegnato. È un'evoluzione però resa difficile in Italia «dal persistere di partiti impegnati nella lotta per la affermazione di una propria “egemonia”, segnata anche dalla delegittimazione dell'avversario come forza di governo». Anche per questo Ruffilli comprende come molti vedano come unica prospettiva quella di un «drastico ridimensionamento della presenza dei partiti [...] e una valorizzazione invece delle istituzioni a partire dalla presidenza della Repubblica e dalla presidenza del Consiglio».

È di quegli anni la proposta per l'elezione diretta del presidente della Repubblica elaborata da Giuliano Amato e avanzata dal Partito socialista. Secondo Ruffilli la via d'uscita difficile, certo, ma senza alternative valide è piuttosto riconoscere la funzione insostituibile dei partiti dando però piena attuazione all'articolo 49 della Costituzione, e porre contestualmente mano a un «riordino delle istituzioni, se del caso con ritocchi anche della Costituzione, che ponga termine alle disfunzioni nel rapporto tra Esecutivo e Legislativo, nel sistema proporzionale elettorale, nei compiti di direzione della presidenza del Consiglio». Non esistono alternative valide secondo Ruffilli a una riforma congiunta dei

partiti e delle istituzioni. A questa opera bisogna porre mano con realismo cristiano evitando la tentazione della “semplificazione”.

Intervenendo, due anni dopo, su «Mondo Operaio», la rivista socialista dove Amato aveva proposto nel 1977 l’elezione diretta del presidente della Repubblica, Ruffilli mostra di condividerne l’analisi circa le ragioni che spingono a una personalizzazione del potere e razionalizzazione dell’attività di governo, come forma di crescita della «laicità della politica», che «passa attraverso la riduzione delle pretese totalizzanti del potere politico in ordine all’assetto della vita individuale e collettiva» (*Elezione del presidente: una semplificazione pericolosa*, 1983, ora in *Istituzioni, Società, Stato*, p. 600 e ss.). Ma la proposta dell’elezione diretta del presidente della Repubblica, intesa anche come strumento per indurre alla formazione di due blocchi alternativi, si risolverebbe, secondo Ruffilli, in una «semplificazione eccessiva della nostra vita politica e sociale».

Fedele al realismo cristiano che è la cifra della sua ispirazione, Ruffilli mette in guardia da una «visione alla fine taumaturgica della politica» e dai rischi di una delega «ai tecnici e agli onesti senza l’assunzione delle responsabilità dei singoli e delle formazioni sociali». Di qui «l’opportunità di affrontare le questioni di fondo sottese alla proposta di Amato con soluzioni più articolate». Secondo Ruffilli la struttura propria della società italiana rende difficilmente superabile la formula dei governi di coalizione (e vediamo quanto la storia segnata da tante riforme elettorali volte a costruire un’articolazione bipolare del confronto politico abbia dato ragione a questa lettura del professore di Forlì). La via da percorrere è dunque quella di una loro razionalizzazione attraverso un rafforzamento del ruolo del presidente del Consiglio e della sua capacità di direzione «potenziandone la rappresentatività e la responsabilità rispetto al Parlamento e al Paese», anche con «penalizzazioni per la rottura degli accordi per governi di legislatura, attraverso ricorsi più o meno automatici all’elettorato».

Sono gli anni dell’VIII Legislatura del Parlamento repubblicano segnati, dal punto di vista istituzionale, dal fatto che per la prima volta presidente del Consiglio era divenuto un esponente non del partito di maggioranza relativa, e dall’apertura di un confronto vivo sulla questione delle riforme istituzionali (dalla “grande riforma” avanzata dal partito socialista, al decalogo spadoliniano, ai lavori dei comitati di studio presieduti dal senatore Bonifacio e dal deputato Riz).

La questione delle riforme istituzionali segna anche la competizione elettorale del 1983 alla quale Ruffilli partecipa direttamente, entrando quindi a far parte del Senato nella IX Legislatura. Questa vide l'istituzione della prima Commissione bicamerale delle riforme (la Commissione Bozzi) nella quale proprio Ruffilli guidò la delegazione democristiana. Dei lavori di quella Commissione fu protagonista assoluto, il "paziente tessitore" che sino all'ultimo operò per raggiungere un consenso ampio. Un obiettivo che, al di là delle proposte di merito in campo, fallì per il contesto politico, segnato dal lungo governo (il più lungo sino allora della storia repubblicana) del leader socialista Craxi, dalla competizione all'interno della maggioranza tra i socialisti e la Dc guidata da De Mita e dalla posizione del Partito comunista (i cui rappresentanti non votarono, nonostante gli sforzi di Ruffilli, la Relazione finale della Commissione).

Ruffilli vede nella Commissione lo strumento per realizzare il progetto di Moro di costruire una democrazia compiuta che metta nelle mani del cittadino la scelta degli uomini e dei programmi di governo. Il pluralismo politico e sociale del Paese, secondo Ruffilli, va difeso e le conquiste della democrazia repubblicana devono essere consolidate «sulla base del principio di maggioranza e del principio di alternanza». Va riportata «nelle mani del popolo sovrano la scelta effettiva degli uomini e dei mezzi di governo», da conseguire in particolare con una riforma del sistema elettorale che permetta «di scegliere la maggioranza di coalizione».

Per Ruffilli il mantenimento della forma di governo parlamentare è un punto fermo che richiede tuttavia aggiustamenti e razionalizzazioni, dando piena attuazione all'ordine del giorno Perassi. Non dunque una seconda Repubblica, ma un pieno sviluppo dello spirito proprio della Costituzione repubblicana nel segno della lezione e dell'esperienza di governo di De Gasperi. Ciò in primo luogo attraverso un potenziamento del «ruolo del presidente del Consiglio dei ministri che permetta un'adeguata puntualizzazione della responsabilità del governo, oltre che nei confronti del Parlamento anche nei riguardi dell'opinione pubblica e del Paese», cui si deve accompagnare una riforma del bicameralismo che ne valorizzi le potenzialità. Ruffilli pensa poi a uno sviluppo dell'iniziativa popolare, da associare, in caso di inerzia delle Camere, a un uso nuovo dello strumento referendario.

Ruffilli nel corso dei lavori della Commissione si mostra particolar-

mente consapevole anche della crisi economica dello Stato del benessere che rende sempre meno praticabile quello scambio tra consenso e soddisfacimento dei bisogni settoriali che aveva segnato negli ultimi decenni «la mediazione al centro di interessi classisti e interclassisti». Queste riflessioni lo portano a sostenere, insieme a Nino Andreatta, una profonda revisione dell'articolo 81 della Costituzione che riporti la disciplina costituzionale all'intenzione originaria di Einaudi e Vanoni, superando gli aggiramenti che la stessa aveva subito negli anni (e che hanno portato alla revisione introdotta con la Legge costituzionale n. 1 del 2012).

Ruffilli più volte insiste nel corso dei lavori della Commissione sulla «consapevolezza che la modifica delle istituzioni non può diventare la scorciatoia per accelerare evoluzioni del sistema politico che devono svolgersi secondo la logica che ad esso è propria». Si veda, ad esempio, l'intervento nella seduta della Commissione Bozzi del 17 maggio del 1984. Sono gli anni del confronto tra Craxi e De Mita sulla guida del governo (il famoso patto della staffetta) ma anche del duello a sinistra tra Pci e Psi; un dibattito politico segnato da esigenze tattiche dietro le quali Ruffilli vede con preoccupazione montare le spinte verso una personalizzazione del potere, rispetto alle quali paventa, già nel 1984, sbocchi plebiscitari incontrollabili.

In un contesto così complesso che rende difficile il confronto in Commissione, Ruffilli non si stanca di cercare possibili punti di equilibrio tra le forze politiche; le sue proposte si affinano, riprendendo anche suggestioni già presenti nei lavori della Costituente, che aveva studiato approfonditamente, come ad esempio quella di prevedere che la fiducia al governo fosse inizialmente concessa al solo presidente del Consiglio e dal Parlamento riunito in seduta comune.

La fase finale dei lavori della Commissione Bozzi fu segnata dal confronto sulla questione elettorale. Ruffilli si batté in particolare, come si è accennato, per un sistema che mettesse in condizione gli elettori di decidere non solo per il partito ma per il governo, introducendo nel sistema proporzionale un doppio premio in seggi alla coalizione vincente come anche – ma in misura nettamente inferiore – a quella arrivata seconda. L'obiettivo era quello di «creare le condizioni a livello di sistema elettorale che portino alla scelta diretta della maggioranza di governo da parte dei cittadini elettori» e a preconstituire una dialettica chiara tra maggioranza e opposizione. Una posizione questa destinata

a segnare tutto il dibattito sulla riforma elettorale degli anni successivi. Il fallimento della Bicamerale non chiude l'impegno politico e istituzionale di Ruffilli, che è protagonista nel suo partito e nel dibattito pubblico e parlamentare di una serie di proposte che segneranno la legislatura successiva, la X.

L'assassinio di Ruffilli avviene giusto alla vigilia della presentazione alle Camere del governo guidato da Ciriaco De Mita. Un governo che delle riforme istituzionali possibili fece il nocciolo duro del suo programma, per la prima volta presentato come un organico allegato alla relazione del presidente alle Camere. La legge sull'ordinamento della presidenza del Consiglio, l'organica riforma dei Regolamenti parlamentari e in particolare il ridimensionamento in entrambe le Camere del ricorso al voto segreto, sono parte integrante dell'azione complessiva promossa da Ruffilli per mettere in condizioni «una Repubblica che ha avuto successo, di perfezionare le conquiste raggiunte».

In quella legislatura fu anche approvata (ma dal solo Senato in prima lettura), proprio sviluppando l'intuizione di Ruffilli, una realistica revisione del bicameralismo secondo la quale i disegni di legge licenziati da una Camera, salvo alcune eccezioni di leggi necessariamente bicamerali, si sarebbero dovuti intendere definitivamente approvati se entro il termine di 15 giorni l'altro ramo del Parlamento non avesse deliberato di sottoporli anche alla propria approvazione.

Il relatore Leopoldo Elia nel chiudere il dibattito in Senato ricordava quanto questa soluzione dovesse all'ispirazione di Ruffilli, che aveva elaborato un disegno di legge costituzionale nel novembre del 1986, a valle del fallimento della Commissione Bozzi, volto proprio ad applicare l'istituto del silenzio-assenso nel procedimento legislativo con l'obiettivo di una drastica riduzione dei tempi parlamentari e di un sostanziale superamento della navette (A.S. n. 2024 del novembre del 1986. Lo stesso testo fu depositato dal capogruppo Mancino e dal senatore Ruffilli all'inizio della legislatura successiva nel settembre del 1987, A.S. n. 426). Una riforma semplice, che nelle intenzioni dei proponenti avrebbe permesso anche una naturale specializzazione delle due Camere, e che, pur nella sua apparente semplicità – e per citare Leopoldo Elia – era dotata di una portata «sistemica nel senso indicato dal compianto Ruffilli, sistemica perché non partigiana, non partitica, non finalizzata ad avvantaggiare una forza politica, ma perché a vantaggio dell'intero sistema politico istituzionale»; una riforma

con «l'obiettivo primario di accrescere la capacità deliberativa dell'intero Parlamento; è questa la motivazione più profonda che muoveva Ruffilli» (così si esprimeva lo stesso Elia chiudendo i lavori dell'Assemblea del Senato, giusto prima del voto finale sul testo che poi fu trasmesso alla Camera nella seduta del 7 giugno del 1990).

Giovanni Spadolini, allora presidente del Senato, volle proprio dedicare a Ruffilli «per il suo impegno nella riforma delle istituzioni» il volume che raccoglie gli atti parlamentari di questo progetto di riforma (*La riforma del bicameralismo in Senato*, Roma, 1990, a cura del Servizio studi del Senato). Pezzo non realizzato di quel *perfezionamento* – son parole di Ruffilli – «della costituzione esistente» che deve tenere fermi «i pilastri del pluralismo politico e sociale istituzionale, in essa sanzionati» (così sempre Ruffilli in *L'alfa e l'omega*, in *Istituzioni, Società, Stato*, p. 941).

Oggi, a chiusura di una legislatura segnata dal fallimento di un'altra «grande riforma costituzionale» è più che mai utile tornare a riflettere sull'invito a non rifiutare la complessità della democrazia pluralista e a impegnarsi invece nella ricerca di compromessi ragionevoli che mirino a un perfezionamento della Costituzione del 1948. Una lezione di «realismo cristiano» che può essere fonte di ispirazione per quella XVIII Legislatura che si aprirà a trent'anni esatti dalla morte del professore di Forlì.