

Antonio Campati

La selezione della classe politica e le sue trasformazioni: verso una «rappresentanza senza qualità»?

Abstract: The aim of this paper is to elaborate a basis for a new approach to study the selection of political élites and, at the same time, the transformation of political representation. In the last few years, many studies on political representation have neglected a particular aspect, which is indeed extremely important for a realistic approach to the study of the political system: the quality of representation. There is a substantial number of analysis about the quality of the decision makers' policies, especially in contemporary democracies, but «quality of representation» is not the same concept. However, «quality» is not to be understood as illustrated by the literature about the qualities of democracies. It is not an index to evaluate the institutional structures, but a regular presence in all political systems. Now, what is the difference (and what are the links) between the “quality of representation” and the ruling class? And also, what is the difference with (political) élites? What are the implications of this approach in the liberal democracy and in the other political regimes? These are some questions for this paper, that is the first step for a more detailed research.

Keywords: elites, representation, co-optation, the political class, quality, democracy, selection

Introduzione

Negli ultimi decenni, l'attenzione di diversi autori si è concentrata su un aspetto dei regimi politici tanto antico, quanto sensibile ai cambiamenti: la rappresentanza politica. In particolare, i contributi più apprezzati e discussi si basano su un «ripensamento» dei suoi caratteri salienti, specificatamente di quelli che la tengono ancorata alle prospettive democratiche¹.

Il dibattito si sviluppa partendo da differenti ricostruzioni dell'idea di rappresentanza e giunge così ad elaborare schemi non sempre coincidenti; e forse, proprio per una simile complessità, la produzione scientifica sull'argomento non solo non si avvia a conclusione, ma continua ad arricchirsi di studi che si pongono parzialmente in continuità con quelli dedicati alle trasformazioni delle democrazie occidentali². Inoltre, non mancano opere che studiano la rappresentanza politica in chiave comparata, avendo sullo sfondo lo scenario europeo entro un quadro per alcuni versi omogeneo (almeno nelle aspettative) per altri profondamente variegato³. Sintomatico anche il caso di chi aggiorna e sistematizza lavori pionieristici che tuttavia rimangono punti di partenza per le analisi contemporanee⁴. Non mancano, infine, pubblicazioni che riprendono lavori classici in parte dimenticati o che si focalizzano su

¹ J. MANSBRIDGE, *Rethinking Representation*, in “American Political Science Review”, vol. 97, 4, 2003; N. URBINATI, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, The University of Chicago Press, Chicago 2006; D. CASTIGLIONE, M. WARREN, *Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues*, Conference *Rethinking Democratic Representation*, Centre for the Study of Democratic Institution, University of British Columbia, 2006; L. DISCH, *Rethinking Re-representation*, Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Palmer House Hilton, 2006; O. TÖRNQUIST, K. STOKKE, N. WEBSTER (edited by), *Rethinking Popular Representation*, Palgrave MacMillan, New York 2009; A. REHFELD, *Representation Rethought*, in “American Political Science Review”, vol. 103, n. 2, 2009.

² I. SHAPIRO, S.C. STOKES, E.J. WOOD, A.S. KIRSHNER, *Political Representation*, Cambridge University Press, Cambridge 2009; M. SAWARD, *The Representative Claim*, Oxford University Press, Oxford 2010; S. ALONSO, J. KEANE, W. MERKEL (edited by), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

³ J. THOMASSEN, H. SCHMITT (edited by), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 1999; P.C. SCMITTER, A.H. TRECHSEL (sous la direction de), *L'avenir de la démocratie en Europe: états des lieux et propositions de réforme*, Strasbourg, Editions du Conseil de Europe 2004; J. M. COLOMER (edited by), *Personal Representation. The Neglected Dimension of Electoral System*, ECPR press, Colchester 2011; S. KRÖGER, D. FRIEDRICH (edited by), *The Challenge of Democratic Representation in the European Union*, Palgrave MacMillan, 2011.

⁴ H.F. PITKIN, *Representation and Democracy: Un Easy Alliance*, in “Scandinavian Political Studies”, XXVII, (3), 2004, pp. 335-342.

determinati autori per approfondirne alcuni caratteri o che ripercorrono la genealogia della rappresentanza⁵.

Nonostante un quadro così ricco, ci sono ancora aspetti trascurati o non indagati fino in fondo. Per tentare di rintracciarne alcuni passaggi, occorre mettere in luce una constatazione all'apparenza effimera, ma fondamentale. Infatti, non si può tacere il perdurante «paradosso» che si presenta «ogniqualevolta ci si chiede senza troppi infingimenti dove *stia* oggi la rappresentanza politica»; paradosso che consiste nell'«atrofizzazione» del suo «carattere politico» non solo rispetto all'attesa ideale del rappresentare, ma anche nel funzionamento del complesso di istituzioni al cui centro è storicamente collocata l'idea stessa della rappresentanza⁶. A una simile constatazione si devono sommare due diffuse, ma erronee convinzioni rafforzatesi con il consolidamento della democrazia nella vecchia Europa e, dopo il 1989, con il moltiplicarsi dei regimi democratici: l'idea che rappresentanza politica e rappresentanza elettiva-democratica siano tutt'uno e la quasi assoluta certezza che le attuali istituzioni rappresentative continuino a muoversi seguendo le stesse tracce lungo le quali si orientarono gli istituti di rappresentanza nella società al loro nascere⁷.

Il fraintendimento su questi snodi ha portato diverse ricerche ad aggirare il classico problema posto da Edmund Burke sulla «virtualità» della rappresentanza politica, scoprendo il divario aperto dall'«atrofia» che si ricordava. E così, davanti a un simile vuoto, scienza politica e diritto hanno riversato una parte consistente della «teoria» nella «storeografia» della rappresentanza⁸.

Lungo questa scia, il discorso sulla rappresentanza politica si è frequentemente inserito nelle analisi sulle trasformazioni delle democrazie contemporanee. Di conseguenza, alla rappresentanza – e alle interconnessioni con le strutture istituzionali – è spettato un compito di natura «storica», diventando una sorta di canale conduttore che prima ha permesso la ricostruzione dei vari mutamenti e poi è confluito nello schema complessivo della democrazia moderna. Un simile approccio, però, ha prodotto interpretazioni devianti sul suo ruolo e sulle sue funzioni nell'attuale stadio di vita dei regimi politici.

Ad ogni modo, il presente saggio si sofferma su un aspetto non ancora ben analizzato nell'analisi teorica della rappresentanza: la «qualità» che i rappresentanti – eletti democraticamente – devono avere per essere realmente tali. Ma cos'è la «qualità»? È uno degli indici con il quale misurare le performance delle democrazie o è piuttosto un elemento costante dei sistemi politici? È un altro modo per indicare le élites politiche? Quale implicazioni comporta il concetto di «qualità» nell'attuale fase storica dove le spinte verso forme «dirette» di partecipazione politica sono sempre più richieste, ma allo stesso tempo la necessità di rappresentanti con specifiche competenze è stringente? E dunque, nelle democrazie contemporanee si può parlare di una «rappresentanza senza qualità»?

Le pagine che seguono hanno l'obiettivo di avviare un percorso che tenti di trovare delle risposte a simili interrogativi. Nel primo paragrafo si chiarisce cosa si intende quando ci riferiamo alla «qualità» della rappresentanza politica, rintracciandone alcuni caratteri nella polemica antiparlamentare di fine ottocento e discutendo brevemente il ruolo complesso che ricopre nel dibattito contemporaneo. Un secondo paragrafo, invece, richiama diversi punti chiave della teoria della rappresentanza politica che, messi in relazione con l'idea di «qualità», fanno emergere alcune difficoltà legate a un suo possibile «ripensamento». Infine, vengono delineati alcuni contorni di quella che potrebbe essere indicata come

⁵ H.J. LASKI - C. BORGEAUD - F. LARNAUDE - G. MOSCA - M.J. BONN, *L'evoluzione attuale del regime rappresentativo. Cinque risposte a un'inchiesta dell'Union Interparlementaire*, edizione italiana a cura di C. Cassina, Il Mulino, Bologna, 2011 (ed. or. *L'évolution actuelle du régime représentatif. Cinq réponses à une enquête de l'Union interparlementaire*, Lausanne-Genève-Neuchâtel-Vevay-Montreux-Berne, Librairie Payot & Ciem 1928); R. MARSALA, *La rappresentanza politica in Philippe Buchez*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012; P. VIOLANTE, *Lo spazio della rappresentanza. Francia 1788-1789*, XI edizioni, Roma 2008 (1981).

⁶ L. ORNAGHI, *Atrofia di un'idea. Brevi note sull'«innaturalità» odierna della rappresentanza politica*, in «Rivista di diritto costituzionale», Giappichelli, Torino 1998, pp. 3-19.

⁷ Ivi, pp. 4-5. Le riflessioni sulla rappresentanza politica sono alimentate da diverse ambiguità come, per esempio, il considerare sinonimi «governo rappresentativo» e «democrazia». Sul punto si veda D. CASTIGLIONE, *Representation* in M. BEVIR (edited by), *Encyclopaedia of Governance*, II, Sage, London 2006, p. 826.

⁸ L. ORNAGHI, *Atrofia di un'idea*, p. 6.

una «rappresentanza senza qualità», uno degli ultimi mutamenti nel rapporto tra la minoranza dei governanti e la maggioranza dei governati.

1. Una costante della classe politica: la «qualità» dei rappresentanti

Un grido solo io raccolgo ovunque vada: abbasso i deputati! E questo grido che sino a ieri soltanto i nemici della patria osavano levare, si stende ogni giorno di più, acquistando forza e valore, assumendo autorità e consacrazione politica. Su dieci persone cinque almeno vi rispondono: il paese è stufo dei deputati⁹.

Nella produzione scientifica e pubblicistica degli ultimi anni del XIX secolo non è affatto straordinario rintracciare passaggi polemici come quello appena riportato. Infatti, proprio nei decenni durante i quali la Scienza Politica inizia ad affermarsi come disciplina autonoma, le critiche al funzionamento dell'istituto rappresentativo e alle degenerazioni parlamentaristiche risuonano sempre più numerose e dure. Come sottolinea Giorgio Sola, sono gli anni che vedono un cambiamento della domanda principale che regola la Scienza Politica: non più «qual è la migliore forma di governo?» ma «da chi è composta e come viene selezionata la classe politica?»¹⁰.

Intrecciato uno stretto legame con il positivismo, è la Scienza Politica stessa a criticare il funzionamento delle istituzioni rappresentative, illustrandone la relativa debolezza e con essa l'instabilità degli esecutivi e, in particolare, l'ingerenza del «privato» nel «pubblico» con inevitabili conseguenze nella corruzione e nel clientelismo¹¹. Negli stessi anni, già si denunciano la nascita e il consolidamento di particolari strutture oligarchiche presenti e attive nel Parlamento che, invece, dovrebbe respingerle, essendo fondato sulla sovranità popolare e quindi custode dell'interesse generale.

La Camera elettiva dovrebbe essere rappresentativa ma, seppur indirettamente, tende a configurarsi come l'organo di una classe ristretta e dei suoi interessi tanto da far scrivere a Gaetano Mosca nel 1883 che «la rappresentanza delle grandi masse popolari determinata dalle elezioni è una menzogna». Non può sorprendere come pochi anni dopo (1894), Angelo Majorana sottolinei polemico che invece di rappresentare la nazione, come vogliono la teoria e la legge, l'eletto rappresenta soltanto le persone che «effettivamente lo fanno eleggere» e così «la rappresentanza si trasforma da un rapporto pubblico in uno privato»¹².

In modo ancora più duro e assertivo, Ruggiero Bonghi allarma i suoi lettori sul rischio di un decadimento delle «qualità» dei rappresentanti quando denuncia:

[un] abbassamento pauroso di carattere (...) così profondo, che non è un punto meraviglioso, anzi naturale, che oggi in molti paesi nei quali la vita pubblica dipende dall'elezione, i cuori più nobili, e gl'ingegni più alti se n'allontanano; non tentano neanche, per salvare la purezza e la fierezza dell'animo, di entrarvi o di rimanervi, mentre d'altra parte le condizioni dei corpi elettorali, via via che diventano più numerosi, si fanno tali, che se anche questi alti ingegni e nobili cuori si offerissero a' lor voti, non gli otterrebbero. Onde a mano a mano succede questo: il governo del paese cade nelle mani di ciò che il paese ha di peggio!¹³.

Ovviamente, l'invettiva di Bonghi risente della forte critica verso l'estensione del suffragio universale che mette in dubbio ogni tipo di elezione poiché in grado solo di produrre una sorta di

⁹ G. FORTUNATO, citato in G. SOLA, *Positivismo e Scienza Politica* in PAPA E.R. (a cura di), *Il positivismo e la cultura italiana*, Franco Angeli, Milano 1985, p. 122. Cfr. G. FORTUNATO, *Dopo il misfatto. Discorso del Deputato Fortunato pronunciato a Lavello l'11 ottobre del 1900*, Tipografia Nazionale di G. Bertero, Roma 1900. Per approfondimenti, G. FORTUNATO, *Scritti Varii*, V. Vecchi, Trani 1900.

¹⁰ G. SOLA, *Positivismo e Scienza Politica*, p. 115.

¹¹ Ivi, p. 121.

¹² Citazioni tratte da Ivi, p. 121 e p. 125.

¹³ R. BONGHI, *La decadenza del regime parlamentare*, in "Nuova Antologia", a. XIX, vol. XLV, fascicolo XI, giugno 1884, p. 486.

inquinamento della vita pubblica attraverso sistemi elettorali rei di aumentare l'astensione: «allargate i collegi, moltiplicate i nomi sulle liste, e meno elettori avrete»¹⁴.

Come si ricordava, sul finire dell'ottocento simili preoccupazioni non rappresentano un'eccezione polemica, ma proprio dal dibattito sulla mancanza di «professionalità» della classe politica emerge chiaramente l'importanza di determinate «qualità» nella creazione del rapporto di rappresentanza. In altre parole, in quegli anni e a cavallo con il nuovo secolo, si consolida e si diffonde «la convinzione della presenza sempiterna e indispensabile delle élite»¹⁵ che grazie a specifiche capacità emergono e acquisiscono coscienza della loro posizione.

Da allora, e per tutto il novecento, ogniqualvolta si analizzano le élites politiche, inevitabilmente si fa ricorso ad espressioni come «qualità della personalità di un individuo», «qualità umane», «qualità aristocratiche» ma in tutti i casi l'idea stessa di «qualità» non conserva contorni ben definiti e anzi assume differenti accezioni. Indubbiamente, un approccio del genere ha le sue radici nelle primitive organizzazioni del potere (si pensi solo alla posizione dei «migliori» nella gestione della *polis*) ma diviene ineludibile quando una minoranza di governanti assume una posizione centrale nel sistema politico.

Nel dibattito contemporaneo, la riflessione sulla «qualità della rappresentanza politica» emerge più chiaramente rispetto a qualche decennio fa anche come lascito rispetto alle celebri «promesse non mantenute» della teoria democratica ben focalizzate da Norberto Bobbio quasi tre decenni fa. Infatti, il professore torinese nel chiedersi se effettivamente quelle promesse potessero essere mantenute, ricordava che in realtà erano irrealizzabili perché «il progetto politico democratico fu ideato per una società molto meno complessa di quella di oggi» e uno dei principali ostacoli è proprio l'aumento di «problemi politici che richiedono competenze tecniche»¹⁶. Ecco che allora, la «qualità» della classe dei governanti si propone come un elemento dirimente nelle attuali trasformazioni che subiscono le istituzioni politiche, in particolare la rappresentanza. Quale «qualità» è necessaria nella gestione dei problemi politici?

L'idea che si diffonde alla fine dell'ottocento figlia della polemica antiparlamentare e le «competenze tecniche» di cui parla Bobbio non sono – ovviamente – sovrapponibili, ma probabilmente puntano l'indice su un aspetto che, sempre evocato, è rimasto però sullo sfondo. Una spinta affinché venga affrontato giunge anche dai più recenti cambiamenti che coinvolgono i partiti politici, allorché preso atto della loro debolezza nel «controllo sulle funzioni rappresentative», rimangono ben saldi nello svolgere le «funzioni procedurali». Ossia, secondo recenti studi empirici, si sono trasformati in «agenzie che certificano la qualità di professionisti, i quali vengono selezionati per la loro competenza a gestire nelle istituzioni processi di policy-making sempre più complessi»¹⁷.

Inoltre, considerando i partiti politici come «imprese di servizi», non si può nascondere la volontà di mutuare la tecnica dell'*outsourcing* specie nelle attività di informazione e di comunicazione, commissionate a esperti esterni e ad agenzie specializzate nel marketing elettorale¹⁸. Spingendosi oltre lungo questa interpretazione, non è superficiale sostenere che anche la selezione del ceto politico risente di una simile tendenza. L'affannosa ricerca di soggetti esterni alla cerchia ristretta della classe politica – sia provenienti dalla «società civile» sia espressione di interessi organizzati o, come si è accennato, scelti fra «esperti» nella raccolta del consenso – sembra certificare la ritirata della politica e quindi l'affido di una «delega» vera e propria a «uomini nuovi» in grado di rappresentare nelle sedi istituzionali le istanze dei cittadini-elettori senza avere rapporti «diretti» con questi ultimi.

Sullo sfondo rimane sempre l'urgenza da parte della classe politica di far emergere una particolare «qualità» che la differenzi, ma che soprattutto la legittimi a un ruolo dirigente. E così, questa

¹⁴ Ivi, p. 487.

¹⁵ L. ORNAGHI, *Le élite* in P. P. PORTINARO (a cura di), *L'interesse dei pochi, le ragioni dei molti. Le letture di Biennale Democrazia*, Einaudi, Torino 2011, pp. 46-58, in particolare p. 47.

¹⁶ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, RCS Quotidiani, Milano 2010 (Einaudi, Torino 1984), pp. 30-31.

¹⁷ F. DI MASCIÒ, *Partiti e Stato in Italia. Le nomine pubbliche tra clientelismo e spoils system*, il Mulino, Bologna 2012, p. 17 (corsivo mio).

¹⁸ A. MASTROPAOLO, *La democrazia è una causa persa? Paradossi di un'invenzione imperfetta*, Bollati Boringhieri, Torino 2011, p. 193.

non sembra corrispondere a un indice da misurare, ma appare piuttosto un'idea-concetto che permanentemente, anche e soprattutto nei regimi democratici, viene associata alla classe politica. Le difficoltà più evidenti sorgono, però, quando occorre conciliare l'idea «qualitativa» della classe politica con l'esigenza di selezionarla attraverso modalità democratiche. In estrema sintesi: possono le libere, regolari e periodiche elezioni garantire contemporaneamente una rappresentanza che sia democratica e di «qualità»? Per suggerire qualche risposta, occorre far emergere alcuni snodi della teoria della rappresentanza.

2. Gli «interessi», la (s)fiducia, le elezioni: i problemi aperti della rappresentanza politica

Una delle ultime significative trasformazioni che ha subito la rappresentanza politica è legata a quella che Alfio Mastropaolo ha indicato come la «riesumazione» del rapporto di rappresentanza individuale¹⁹. Infatti, non solo i partiti sono cambiati, ma hanno radicalmente ridotto la loro «capacità rappresentativa», offrendo la possibilità a diversi interessi di organizzarsi sotto forma di gruppi di pressione, tanto da costruire un «secondo circuito della rappresentanza»²⁰. E così, è avvenuta la definitiva divaricazione fra il «percorso rappresentativo di stampo generalista» fondato sui partiti e quello «specializzato», animato dai gruppi di interesse e dalle *lobby*²¹.

Sotto diversi punti di vista, un approdo del genere può essere letto come conseguenza di una delle maggiori aporie che sono alla radice dell'idea stessa del rappresentare. Infatti, Alessandro Pizzorno considera l'«implicito ritorno al mandato» come lo sviluppo di un «canale alternativo di rappresentanza degli interessi» che funziona analogamente a quello antecedente le rivoluzioni settecentesche, basato, appunto, sul principio del mandato²². Quella appena descritta è, in realtà, una delle due circostanze che rendono possibile il mantenimento della rappresentanza come istituto principe della democrazia, nonostante si presenti come un'istituzione «zoppa» a causa di uno squilibrio fra interessi di breve e interessi di lungo periodo che solo in parte coincidono con gli interessi personali e quelli collettivi²³.

D'altronde, il problema dell'influenza degli interessi è uno snodo fondamentale in tutte le analisi sulla rappresentanza politica, soprattutto dopo il discorso di Edmund Burke agli elettori di Bristol nel 1774 quando ricorda in un celebre passaggio come:

il Parlamento non è un congresso di ambasciatori d'interessi diversi e l'un l'altro ostili, che ciascuno deve sostenere come mandatario e patrocinatore in opposizione ad altri mandatarî e patrocinatori; il Parlamento è invece una assemblea deliberativa di una unica nazione, con un solo interesse, quello dell'intero; dove dovrebbero essere di guida non già obiettivi locali e locali pregiudizi, bensì il bene generale derivante dalla generale ragione dell'intero. Voi scegliete un membro, è vero; ma una volta che l'avete scelto egli non è un membro di Bristol, ma un membro del Parlamento.²⁴

Con questo chiarimento, Burke sottolinea la differenza fra il «rapporto di rappresentanza privata» e il «rapporto di rappresentanza politica» ed evidenzia come la funzione principale del secondo sia il «carattere *fiduciario* del mandato». Infatti, la condotta del potere politico è

¹⁹ Ivi, p. 196. Ma anche A. MASTROPAOLO, *La parabola della rappresentanza*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 17, Giappichelli, Torino 2007, pp. 105-118.

²⁰ A. MASTROPAOLO, *La parabola della rappresentanza*, pp. 106-107.

²¹ Ivi, p. 107.

²² A. PIZZORNO, *La sfera pubblica e il concetto di mandante immaginario*, in "Sociologica", n. 3, 2008, il Mulino, Bologna, pp. 1-22, in particolare p. 6.

²³ *Ibidem*. L'altra circostanza descritta da Pizzorno è «l'inaspettato aiuto della speranza politica», si veda Ivi, pp. 6-7. Per un approfondimento sulla sempre maggiore confusione fra il «canale» della pressione e quello elettorale si veda A. PIZZORNO, *Se i partiti sono davvero un ponte; se il voto ha sempre il significato di una volta: da che cosa dipende il potere personale dei partiti?* in ID. (a cura di), *La democrazia di fronte allo stato. Una discussione sulle difficoltà della politica moderna*, Feltrinelli, Milano 2010.

²⁴

«essenzialmente la *fiduciarità*; quella fiducia, quella *fides* che è l'altra parte della fedeltà» tanto che ciò che rende una classe politica seguita dal paese è una «relazione di *rappresentanza virtuale*»²⁵.

Avendo ben presenti simili paletti, Gianfranco Miglio pone in evidenza un passaggio fondamentale, sottolineando come:

I cittadini *si sentono* rappresentanti (indipendentemente da come il rapporto viene creato); *non* 'sono rappresentati'. C'è una 'comunione di interessi' e una simpatia di sentimenti e di desideri, affermava Burke. È quella che lega la classe politica al paese e che ha tutti i vantaggi di una rappresentanza formata attraverso elezione, ma è libera dei molti svantaggi che questa produce. Questa relazione dunque non ha niente a che vedere con il rapporto elettorale. Certo, c'è un sistema per regolare la formazione del Parlamento, la prova elettorale. Ma questa prova non è essenziale alla creazione del rapporto di rappresentanza, dato che questo rapporto è un *atto di fiducia*. C'è o non c'è. Ci può essere anche senza il procedimento elettorale e può anche viceversa non esserci (...) il rapporto di fiducia, pur essendoci la relazione elettorale²⁶.

Si pone così il problema delle elezioni; ma, se fino a pochi anni fa, apparivano come un elemento indispensabile delle democrazie, gli ultimi studi certamente non ne mettono in dubbio l'importanza, ma non le considerano più il principio e la fine del rapporto di rappresentanza²⁷. In altre parole, lo specifico della «democrazia rappresentativa» è quello di essere un governo che inizia con le elezioni ma «si sviluppa ben oltre»²⁸.

Un quadro siffatto è retto anche dalla consapevolezza che le elezioni sono ben distinte dalla rappresentanza, ma tuttavia – nota Giovanni Sartori – la moderna rappresentanza politica è «rappresentanza elettiva» dal momento che è proprio questa associazione che rende la rappresentanza, ad un tempo, *politica e moderna*: «il mezzo (elezioni) non può surrogare l'*animus* (l'intenzione rappresentativa); ma l'animo da solo non basta» e dunque la rappresentanza non elettiva richiede il sostegno e le garanzie di una rappresentanza resa «attuale» dallo strumento elettorale²⁹. Inoltre, sempre secondo l'analisi di Sartori, Burke non contrapponeva la rappresentanza virtuale a quella elettiva, ma grazie alla «presunzione» di rappresentatività è possibile un rapporto «effettivo» fra deputato e elettorato che permette alla prima di integrare e completare la seconda³⁰.

A questo punto, le diverse prospettive esposte (nonostante siano state riportate solo parzialmente) fanno emergere una dimensione complessa che però sembra non confondere la riflessione sulla «qualità della rappresentanza», anzi induce con maggiore insistenza a chiedersi se le elezioni sono elemento sufficiente per garantire una rappresentanza «di qualità». È evidente che la risposta è tutt'altro che positiva. Infatti, posta sul piano della «buona rappresentanza», l'idea-concetto di 'qualità' rischia di assomigliare più ad un indice che a una regolarità politica. Tenderebbe a sovrapporsi all'*accountability* oppure a qualche altro parametro in grado di misurare legittimità e affidabilità dei regimi democratici. In realtà, proprio l'*accountability* sembra richiamare il «principio del mandato», ma in fondo «suggerisce che il vero intento è legittimare uno scambio: tra la nobilitazione concessa al giudizio

²⁵ G. MIGLIO, *Lezioni di politica*, Vol. 2 *Scienza della politica*, Il Mulino, Bologna 2011, pp. 221-223.

²⁶ Ivi, p. 224.

²⁷ Cfr., per esempio, *Editors' introduction: Rethinking the future of representative democracy* in S. ALONSO, J. KEANE, W. MERKEL (edited by), *The Future of Representative Democracy*, in particolare pp. 6-7. Per un differente approccio, si veda MANIN B., PRZEWORSKI A. STOKES S.C. (edited by), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, in particolare pp. 4-5.

²⁸ N. URBINATI, *La democrazia rappresentativa e i suoi critici* in C. ALTINI (a cura di), *Democrazia. Storia e teoria di un'esperienza filosofica e politica*, il Mulino, Bologna, 2011, pp. 219-255, in particolare p. 224. È indicativa l'espressione che Urbinati mutua da P. Gueniffey (*Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, Edition de l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris 1993, p. 146): le elezioni «fanno» i rappresentanti, ma non «fanno» la rappresentanza, Ivi, p. 254, ma sul punto si veda anche N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Donzelli, Roma 2009, p. 63 e pp. 123-126. Per un quadro più completo, si rimanda a N. URBINATI, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, e a N. URBINATI, *Democrazia Rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Donzelli, Roma 2010.

²⁹ G. SARTORI, *Rappresentanza* in Id., *Elementi di teoria politica*, il Mulino, Bologna 1987 (ultima edizione 2003), p. 279.

³⁰ *Ibidem*.

successivo sull'operato dei governanti da parte dei governati e la sterilizzazione degli impulsi provenienti da questi ultimi al momento del voto»³¹.

In conclusione, è ormai chiaro che il riemergere di forme di rappresentanza individuale (che tende a cancellare i confini fra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi), la stringente necessità di selezionare personale «qualificato» e la pressante richiesta di modalità «dirette» di partecipazione politica spingono la rappresentanza politica *tout court* a ridefinire i suoi caratteri. Ma proprio l'idea-concetto di «qualità» dimostra che un simile «ripensamento» non è affatto semplice. Se fino a pochi decenni fa i partiti politici riuscivano a mantenere una costante relazione rappresentativa fra eletti ed elettori, seppur attraverso meccanismi arrugginiti (tanto da essere causa, per alcuni, della loro «fine»), quando nuove trasformazioni hanno mandato in «crisi» il modello fino ad allora funzionante da un lato i partiti si sono rafforzati, dall'altro i cittadini-elettori se ne sono sempre più allontanati. E così, sembra perpetuarsi l'antica e schietta constatazione che il già ricordato Angelo Majorana ammetteva alla fine del secolo scorso: «i rappresentanti cercano di avvicinarsi quanto più possono al paese, ma questo si allontana sempre più da loro»³².

2. Una «rappresentanza senza qualità»?

Nel descrivere le fasi della metamorfosi del governo rappresentativo, Bernard Manin nota una «singolare simmetria» fra la situazione presente e l'intervallo fra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo; infatti, sottolinea lo studioso, «adesso, come allora, si va consolidando l'idea che la rappresentanza sia in una situazione di crisi» ma «forse oggi stiamo assistendo non tanto a una crisi della rappresentanza politica, quanto piuttosto alla crisi di una forma particolare di rappresentanza, ossia quella istituita all'esordio dei partiti di massa» che porterebbe alla nascita di «una terza forma di governo rappresentativo»³³.

Seppur il vocabolo «crisi» sia fin troppo usurato³⁴, se lo si assume in relazione alle continue trasformazioni che la rappresentanza politica subisce, non possiamo che constatare i numerosi cambiamenti succedutisi nel corso dell'ultimo secolo, ma altrettanto certamente possiamo individuare delle regolarità che permangono. E, come si ricordava, la «qualità della rappresentanza» è una di queste. Anzi, proprio durante gli ultimi decenni del XIX secolo veniva alla luce come oggetto di analisi, seppur mai abbastanza approfondito³⁵.

Ad ogni modo, anche nel nostro caso, potrebbe esserci una sorta di parallelismo con il tardo ottocento se si mettono in relazione la sfiducia che registravano gli autori del tempo nei confronti dei «deputati» con i copiosi interventi critici verso i rappresentanti della «casta» politica odierna, oppure se si ricorda che le elezioni venivano considerate un «rischio» pericoloso per alcuni elitisti e oggi, per diversi autori, non sono più un elemento eccezionale nella teoria sulla democrazia rappresentativa come sembrava essere pochi decenni fa. Però, un approccio così riduttivo potrebbe nascondere connessioni essenziali con i differenti contesti nei quali tali considerazioni sono state elaborate. Tuttavia, proprio l'aspetto «qualitativo» della rappresentanza può raffigurare un principio utile non tanto per mettere in luce eventuali analogie con il passato, ma per comprendere qualche tassello dell'*attuale* cornice che include la teoria rappresentativa.

³¹ A. MASTROPAOLO, *La parabola della rappresentanza*, p. 305 e le pagine seguenti per ulteriori approfondimenti sul tema.

³² A. MAJORANA (1894), citato in G. SOLA, *Positivismo e Scienza Politica*, p. 131.

³³ B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, il Mulino, Bologna 2010, pp. 218-219 (ed. or. *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, New York 1997).

³⁴ La letteratura politologica sull'argomento è molto vasta. Per contributi sotto il profilo giuridico, si vedano, fra i tanti, A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?* in "Quaderni costituzionali" a. XXVIII, n.4, dicembre 2008, pp. 853-886, in particolare pp. 865-879 e G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica, sistema elettorale e trasformazione del partito politico*, pp. 419-440 in M. SCUDIERO (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Jovene Editore, Napoli 2009.

³⁵ Recentemente è stata proposta una breve analisi «sulla qualità della classe politica» in P. GRILLI DI CORTONA - O. LANZA - B. PISCIOTTA, *Capire la politica. Una prospettiva comparata*, Utet, Torino 2012, pp. 216-221.

Se la «qualità del deputato», per usare un'espressione presente in uno scritto di Ruggiero Bonghi, richiamava oltre un secolo fa profili elitistici che non ancora si incontravano con la teoria democratica, oggi, dopo che questo incontro è avvenuto e si è consolidato, parlare di «qualità della rappresentanza» potrebbe far slittare la riflessione fuori dal contesto democratico. I più recenti lavori empirici, come si è visto, dimostrano che un profilo «qualitativo» (per esempio, determinate capacità indispensabili per la risoluzione di problemi complessi) risultano essere essenziali tanto da costringere i partiti politici a porvi rimedio cooptando personale «esterno» alla sua *membership*. Siamo forse di fronte a un nuovo «professionismo» politico che richiama la lezione weberiana di circa un secolo fa? Formulare una risposta è difficile e forse impossibile, ma senza alcun dubbio si può porre il problema della «qualità della rappresentanza» come fondamentale, soprattutto in un periodo in cui crescono le critiche verso la minoranza dominante, la classe politica, che per alcuni potrebbe essere tranquillamente sostituita nella sua funzione da inedite arene partecipative (virtuali e non).

In sintesi, il problema è quello di proporre un nuovo equilibrio fra il profilo «democratico» e quello «qualitativo», ossia fra l'esigenza di avere una classe politica scelta democraticamente e la presenza in essa di una convinta «vocazione» a essere realmente dirigente. Il rischio potrebbe essere quello di una permanente «rappresentanza senza qualità», dove gli elettori non 'si sentono' rappresentati³⁶ quindi tollerano il riemergere di forme di rappresentanza individuale che però non sono legittimate né dai classici «canali» di collegamento tra istituzioni e cittadini né da nuove e stabili forme di articolazione rappresentativa.

Indubbiamente, non si può riflettere sull'equilibrio fra le due dimensioni senza tener conto del ruolo che i partiti politici hanno avuto e possono avere nel mantenere questo bilanciamento. Soprattutto per la loro funzione di selezione della classe politica: infatti, una «rappresentanza senza qualità» è anche figlia di un processo di rinnovamento non sempre armonioso, che finge di adeguarsi alle procedure «più» democratiche, ma continua a utilizzare, per esempio, forme di cooptazione individuale anche solo per giustificare la conservazione di aspetti «qualitativi» imprescindibili. In effetti, la cooptazione di personale politico, seppur talvolta non virtuosa (non sempre in grado di garantire una «buona rappresentanza») può essere uno strumento utile e, alla luce di precedenti riflessioni, probabilmente indispensabile. Tuttavia, all'interno del più complesso quadro di trasformazioni dei partiti non si può privilegiare l'una dimensione a discapito dell'altra pena una mancata corrispondenza nella relazione rappresentativa fra eletti ed elettori.

La necessità di personale politico competente per gestire processi di policy-making sempre più complessi, l'emergere di forme di rappresentanza individuale, la perdurante sfiducia verso le classi politiche e un processo di selezione incancrenito sono alcuni elementi che effettivamente richiedono con urgenza un (ulteriore) «ripensamento» dei caratteri della rappresentanza politica.

Avendo sullo sfondo una simile consapevolezza, lo scopo di questo saggio è stato quello di (ri)porre attenzione verso la «qualità» della rappresentanza come idea-concetto permanente e indispensabile nelle fasi di selezione, di circolazione e nella capacità di rendiconto delle élites politiche. Tuttavia, nei paragrafi precedenti sono state semplicemente abbozzate alcune possibili risposte alle domande che si ponevano in apertura; infatti occorrerà descrivere più specificatamente proprio i contorni della «qualità» della rappresentanza, tenendo in considerazione la variabilità alla quale quest'ultima è sottoposta e quindi le diverse declinazioni con le quali può essere intesa. Per far ciò, entro una simile cornice, è indispensabile studiare in modo parallelo i cambiamenti della rappresentatività e i meccanismi di selezione della classe politica, elementi particolarmente connessi nei contesti democratici e necessari per far emergere, in conclusione, un profilo unitario e distintivo della «qualità della rappresentanza politica».

³⁶ Vedi nota 26.

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO S. - KEANE J. - MERKEL W. (edited by), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.
- BONGHI R., *La decadenza del regime parlamentare*, in "Nuova Antologia", a. XIX, vol. XLV, fascicolo XI, giugno 1884.
- BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, RCS Quotidiani, Milano 2010 (Einaudi, Torino 1984), pp. 30-31.
- CASTIGLIONE D. - WARREN M., *Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues*, Conference *Rethinking Democratic Representation*, Centre for the Study of Democratic Institution, University of British Columbia, 2006.
- CASTIGLIONE D., *Representation* in M. BEVIR (edited by), *Encyclopaedia of Governance*, II, Sage, London 2006.
- DI MASCIO F., *Partiti e Stato in Italia. Le nomine pubbliche tra clientelismo e spoils system*, il Mulino, Bologna 2012.
- MASTROPAOLO A., *La democrazia è una causa persa? Paradossi di un'invenzione imperfetta*, Bollati Boringhieri, Torino 2011.
- MIGLIO G., *Lezioni di politica*, Vol. 2 *Scienza della politica*, Il Mulino, Bologna 2011.
- MANIN B., *Principi del governo rappresentativo*, il Mulino, Bologna 2010 (ed. or. *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, New York 1997).
- ORNAGHI L., *Atrofia di un'idea. Brevi note sull'«inattualità» odierna della rappresentanza politica*, in "Rivista di diritto costituzionale", Giappichelli, Torino 1998.
- PIZZORNO A., *La sfera pubblica e il concetto di mandante immaginario*, in "Sociologica", n. 3, 2008, il Mulino, Bologna.
- ID. (a cura di), *La democrazia di fronte allo stato. Una discussione sulle difficoltà della politica moderna*, Feltrinelli, Milano 2010.
- SARTORI G., *Rappresentanza* in ID., *Elementi di teoria politica*, il Mulino, Bologna 1987.
- SOLA G., *Positivismo e Scienza Politica* in PAPA E.R. (a cura di), *Il positivismo e la cultura italiana*, Franco Angeli, Milano 1985.