

I «Campi Elisi» del potere. Le Camere alte e i Senati nell'Ottocento europeo

di Pinella Di Gregorio

1. Premessa.

Nella più diffusa percezione storica del trapasso tra l'età liberale e gli universi democratici del XX secolo, la storia delle camere alte sembra intrecciarsi fortemente al ruolo che le diverse aristocrazie nazionali conservarono all'interno dei singoli paesi europei. Nell'Ottocento la camera alta avrebbe così espresso, per composizione sociale e funzione legislativa, le forze più retrive della società impedendo una piena evoluzione democratica dei sistemi politici liberali. Per dirla con Arno Mayer, esse «costituivano temibili avamposti dell'elemento feudale, o, come nel caso della Francia, dei *grand notables*, tra i quali vasto era lo spazio occupato da nobili ed agrari»¹. Credo sia legittimo dubitare di una simile interpretazione, che tende a privilegiare in modo univoco le persistenze preborghesi e a leggere il ruolo delle camere alte in termini di mera resistenza e contrappeso². Il tema si presta, al contrario, ad una molteplicità di letture. I senati non sono solo o principalmente retaggi del passato, ma appaiono nel corso dell'Ottocento come il luogo di maturazione di un liberalismo moderato tendente a sperimentare forme di rappresentanza politica slegate dalla legittimazione democratica, in un contesto storico perciò assai diverso da quello di antico regime.

¹ A. J. Mayer, *Il potere dell'ancien régime fino alla prima guerra mondiale*, Bari 1982, p. 141. Lo storico americano, pur avendo avuto il grande merito di avere tracciato la strada per una notevole messe di studi, nella sua analisi non tiene conto delle tensioni aperte nei sistemi politici europei nel secolo decimonono dalle politiche di democratizzazione dello Stato, finendo così per assumere paradossalmente il punto di vista di quelle classi dirigenti conservatrici che egli condanna.

² Sulle «retoriche» del discorso politico conservatore che dalla Rivoluzione Francese in poi hanno assunto caratteri di azione/reazione alle politiche progressiste, cfr. A. O. Hirschman, *Retoriche dell'intransigenza. Perversità, futilità, messa a repentaglio*, Bologna 1991.

Anche se l'archetipo della camera alta è senz'altro quello della *House of Lords*, i modelli di senato diffusi in Europa nell'Ottocento presentano tipologie assai diverse da quelle inglesi. In particolare, nessuno degli Stati che nel 1848 concesse la costituzione riservò all'aristocrazia un ruolo politico in quanto classe, rinunciando con questo al riconoscimento del «sangue» come fonte di legittimazione politica. L'allargamento del suffragio, il progressivo spostamento del potere di controllo sul governo attraverso l'istituto della fiducia (anche per via informale come in Italia) stavano trasformando i sistemi politici europei attraverso un processo diseguale e contraddittorio, eppure irreversibile. In questo senso è proprio alla luce del problematico rapporto tra liberalismo e democrazia che vanno letti i processi di «modernizzazione politica» ottocenteschi, senza commettere l'errore di «fare del liberalismo l'antecedente d'una predestinata evoluzione democratica, i cui assunti e le cui ragioni di fondo sono perciò da quella malamente distinguibili»³.

Proprio analizzando il ruolo politico, la funzione costituzionale e la fisionomia sociale delle camere alte ottocentesche questo nesso problematico emerge con nettezza. Esso riguarda anzitutto la Camera dei Lords: centro politico della vita inglese o luogo di defunti?⁴ Espressione dell'intelligenza e della saggezza dell'élite nazionale o autorappresentazione di ceti? Mitologia politica o realtà storica? Nello stesso senso va indagato il ruolo effettivamente svolto dai senati europei, e in particolare v'è da chiedersi se i membri delle camere alte abbiano avuto tratti sociali comuni e quali siano stati i criteri di selezione adottati, se essi abbiano fatto parte di una casta, di una classe o di una élite; e infine quali argomenti siano stati adottati per giustificare la presenza di un'élite politica non legittimata dal consenso popolare e in presenza di una sempre più vasta opinione pubblica.

Domande e problemi a cui queste pagine tentano di offrire una prima risposta: a partire dalle sollecitazioni offerte dalla più recente storiografia sul caso britannico, proveremo a comparare il percorso ottocentesco della camera alta inglese con quello di due paesi dell'Europa continentale, Francia e Italia⁵.

³ A. Annino-R. Romanelli, *Premessa a Notabili, elettori, elezioni. Rappresentanza e controllo elettorale nell'800*, in «Quaderni storici», XXIII, 1988, 69, p. 675.

⁴ Famoso il commento di Benjamin Disraeli alla notizia della nomina a Pari d'Inghilterra nel 1876: «I am dead, dead. But in the Elysian Fields».

⁵ Il punto di partenza di questo studio è offerto dalla pubblicazione di due volumi, E. A. Smith, *The House of Lords in British Politics and Society 1815-1911*, Londra e New York 1992, e A. Adonis, *Making Aristocracy Work. The Peerage and the Political System in Britain 1884-1914*, Oxford 1993. Il primo ricostruisce la storia della camera alta inglese nel XIX secolo inserendola nel più vasto quadro dei mutamenti politici e sociali; l'altro si prefigge uno studio prosopografico dei 1218 pari che tra il 1885 e il 1914 ebbero un seggio nella Camera dei Lords (970 in virtù di un titolo e solo 248 per nomina regia). Merito di Smith e di Adonis è quello di analizzare

2. La Camera dei Lords.

Nell'Ottocento l'aristocrazia britannica rappresentò con successo il modello di una classe dirigente, selezionata dalla «storia», che riesce ad essere allo stesso tempo conservatrice e progressista: si tratta di un mito politico che ebbe molta fortuna specialmente nei paesi europei usciti dalle rivoluzioni liberali ottocentesche, e che come tale è stato ripreso con forza dalla storiografia¹.

La Camera dei Pari, dopo le rivoluzioni seicentesche, aveva assunto un ruolo politico di primo piano insieme alla monarchia e alla Camera dei Comuni, in ossequio al cosiddetto principio del governo misto². La *House of Lords* era anzitutto uno dei tre *states of the realm*, e per conseguenza ogni legge per diventare tale aveva bisogno della sua approvazione³, ma essa svolgeva anche il ruolo di suprema Corte di Appello, sia Civile che Criminale. La contraddizione tra le due funzioni

il ruolo giocato dai Pari nel sistema politico: il primo, pur seguendo una metodologia più tradizionale, non si appiattisce in una visione agiografica e sottolinea la centralità della funzione della *House of Lords* nel sistema politico inglese fino ai giorni nostri; il secondo raggiunge certamente risultati analiticamente interessanti per la mole di documenti analizzati e per avere saputo integrare un approccio di storia politica con un'indagine prosopografica. Ambedue le ricerche, comunque, si inseriscono nel filone di studi che ha avuto per oggetto la persistenza o il declino dell'aristocrazia inglese come classe dominante in età vittoriana. Da Cannadine a Bush, da Beckett a Thompson, l'interesse è stato però focalizzato sui caratteri sociali dell'aristocrazia e non sulla sua funzione politica. Tra le opere più significative sull'aristocrazia inglese, oltre l'ormai classico L. Stone, *La crisi dell'aristocrazia. L'Inghilterra da Elisabetta a Cromwell*, Torino 1972, cfr. J. Cannon, *Aristocratic Century*, Londra 1984; F. M. L. Thompson, *English Landed Society in the Nineteenth Century*, Londra-Toronto 1963; M. L. Bush, *The English Aristocracy: a Comparative Synthesis*, Dover 1984; J. V. Beckett, *The Aristocracy in England 1660-1914*, New York 1986; D. Cannadine, *The Decline and Fall of the British Aristocracy*, Londra 1990 (trad. it., *Declino e caduta dell'aristocrazia inglese*, Milano 1991).

¹ La tesi è sostenuta anche in uno studio comparativo sull'aristocrazia in età contemporanea in tre paesi (Germania, Russia e Gran Bretagna) da D. Lievin, *The Aristocracy in Europe 1815-1914*, Londra 1992.

² Com'è noto avevano il diritto di sedere nella camera alta tutti i maschi titolari di una paria ereditaria che avessero raggiunto la maggiore età, che fossero mentalmente sani, avessero giurato fedeltà alla corona e abiurato il papa. Vi erano rappresentati inoltre un certo numero di membri eletti tra i pari scozzesi e irlandesi (rispettivamente in seguito all'*Union Act* del 1707 e del 1800), due arcivescovi e ventiquattro vescovi della Chiesa anglicana e quattro alti prelati irlandesi. I Pari ereditari si dividevano in due categorie: coloro i cui antenati avevano fatto parte dell'ordine della Corona nel Medioevo, e che quindi potevano vantare il diritto di servizio alla monarchia; e coloro i quali, ed erano la grande maggioranza, avevano ricevuto il titolo dalle patenti reali ad una data particolare. Il seggio si trasmetteva soltanto per linea primogenitale maschile, a meno che non ci fosse stata una speciale dispensa ereditaria verso un parente vicino, principalmente donne: ma in nessun caso queste ultime potevano sedere in parlamento. Smith, *House of Lords* cit., p. 50.

³ Ciò comportava il diritto di veto sulle leggi emanate dalla Camera dei Comuni, escluse le materie finanziarie. I Lord non avevano mai riconosciuto formalmente tale limitazione, soprattutto per evitare che la si potesse estendere all'intera produzione legislativa della camera bassa.

andò sempre più accentuandosi nel corso dell'Ottocento per la crescente complessità della materia giudiziaria. La differenziazione tra i cosiddetti *Law Lords* e il resto dell'assemblea non tutelava sufficientemente la correttezza degli appelli, giacché tutti i membri dell'assemblea potevano intervenire e votare durante la seduta. Il tentativo di separazione del potere giudiziario da quello legislativo, messo in atto nel 1873, durò appena tre anni, dopodiché si tornò al vecchio sistema, con una separazione di fatto per cui soltanto tre Pari, nominati a vita e con specifiche competenze giuridiche, potevano esplicare un tale compito⁴.

La vicenda dei *Law Lords* dimostra quanto fossero forti le resistenze dei Pari alla perdita di una qualche prerogativa o privilegio, ma allo stesso tempo evidenzia le carenze e i limiti di quell'assemblea. Nonostante l'abolizione del voto per procura vigente fino al 1868, le sedute della Camera dei Lords duravano per un breve periodo ed erano poco frequentate, in primo luogo perché la *House* era formata in maggioranza da proprietari terrieri che per mancanza di tempo non si dedicavano con assiduità alle funzioni legislative. La sessione parlamentare, inoltre, veniva fatta coincidere con la *London Season*, conclusa la quale i Lord ritornavano nelle loro splendide ville di campagna. Dietro il problema dell'assenteismo si nascondeva la questione più grave della mancanza di professionalità. Tra il 1887 e il 1912 solo un centinaio di Pari furono in grado di prendere parte attivamente e in modo continuato ai lavori dell'assemblea; nello stesso periodo furono discusse appena cento interpellanze, un numero uguale alla media quotidiana delle interrogazioni dibattute alla Camera dei Comuni. Ancora nel 1916 Lord Newton affermava che «The lords are gentlemen. They will not expect me to understand the Bill»⁵. Questa carenza impedì che la *House of Lords* potesse sviluppare un ruolo attivo come camera di revisione e controllo dell'attività legislativa della camera bassa, rendendola facile bersaglio di critiche. I tentativi di riforma progettati per rendere più efficiente il lavoro legislativo dell'assemblea, come l'introduzione del *peerage* a vita, si spezzarono contro l'ostruzionismo dei Lord, mentre l'introduzione di commissioni permanenti non risolse il problema perché i membri attivi erano gli stessi che partecipavano con regolarità ai lavori parlamentari. Piuttosto, il fatto che i Pari possedessero specifiche competenze sulle questioni militari e di politica estera (parecchi di loro avevano ricoperto incarichi governativi

⁴ Ivi, pp. 28-33.

⁵ Adonis, *Making Aristocracy* cit., p. 76.

nelle colonie e nei *dominions*), li portava a svolgere una funzione consultiva per i ministri interessati⁶. Notevole è anche il ruolo giocato dalla *House of Lords* in materia di *private bill*, cioè per quanto attiene alla legislazione relativa alla concessione di canali, ferrovie, e *enclosures* che, nei trent'anni precedenti la guerra, rappresentò i tre quarti dell'attività legislativa. Il fatto che i Pari che deliberavano su queste materie fossero, nella gran parte dei casi, gli stessi uomini che ricoprivano la carica di consiglieri di amministrazione nelle società interessate, fu oggetto di pesanti critiche e rilievi mossi alla integrità morale dell'intera assemblea⁷.

A metà del secolo l'immagine politica della Camera dei Lords si era quindi offuscata. Il declino aveva avuto inizio già negli anni trenta in occasione del dibattito apertosi sull'allargamento del suffragio. Era stato James Mill, padre di John Stuart ed esponente di spicco del radicalismo benthamiano a farsi sostenitore della democrazia come migliore forma di governo⁸, che realizzava «the greatest happiness of the greatest number», proponendo un sistema parlamentare unicamerale eletto a suffragio universale maschile⁹. Tutta la polemica di Mill era rivolta contro l'aristocrazia e il suo braccio politico, la Camera dei Lords, in quanto rappresentanti di un «sinister interest»¹⁰. In contrasto con il filosofo radicale, lo storico *whig* Macaulay, ripropose la teoria dell'equilibrio dei poteri tra Corona, Lord e Comuni, frutto di un'interpretazione storiografica consolidatasi già all'indomani della Gloriosa Rivoluzione. Macaulay, come altri liberali, si batté strenuamente contro l'estensione (quasi universale) del diritto di voto che non avrebbe fatto altro che sancire l'egemonia politica della maggioranza sull'intero paese¹¹. Alla fine la legge del 1832 segnò la vittoria dell'ala più moderata dei *whigs* rispetto ad altri gruppi (anticonformisti, radicali), tracciando la moderna fisionomia politica del partito liberale¹².

⁶ Ivi, pp. 73-8.

⁷ Ivi, pp. 84 sgg.

⁸ J. S. Mill, *Essay on Government*, in *Encyclopaedia Britannica*, Londra 1820; su questi temi E. Ronchetti, *Gli utilitaristi*, in *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, a cura di L. Firpo, vol. IV, *L'età moderna*, pp. 531-96, p. 584.

⁹ Queste posizioni, espresse nel 1809 nel *Plan of Parliamentary Reform in the Form of Catechism*, saranno riprese compiutamente nel *Constitutional Code* del 1830; cfr. C. Cressati, *La libertà e le sue garanzie. Il pensiero politico di John Stuart Mill*, Bologna 1988, pp. 84-5.

¹⁰ J. S. Mill, *Antisenatica*, a cura di C. W. Everett, «Smith College Studies in History», XI, 1926, pp. 209-67.

¹¹ Cressati, *La libertà* cit., pp. 90-1.

¹² E. J. Feuchtwanger, *Il ritorno dei whigs*, in «Ricerche di storia politica», 1989, 4, pp. 127-36; per gli aspetti più teorici cfr. S. Collini, D. Winch, J. Burrow, *That Noble Science of Politics. A Study in Nineteenth-Century Intellectual History*, Cambridge 1987, pp. 93-126.

Le successive riforme che, nel corso dell'Ottocento, estesero il diritto di voto a categorie di cittadini sempre più ampie, misero in discussione l'esistenza stessa di una camera alta ereditaria¹³.

Ad esprimere con chiarezza la questione centrale che sottostava alla crisi di legittimità della *House of Lords* fu John Stuart Mill, prima nella recensione a *La democrazia in America* di Tocqueville, dove per la prima volta analizzava l'avanzata della democrazia non solo come forma politica ma come un sistema di organizzazione sociale in cui l'elemento determinante non era più la distinzione ma l'uguaglianza¹⁴, e poi nel saggio *Considerations on Representative Government*, dato alle stampe nel 1861¹⁵. Per Mill la questione centrale della democrazia è la relazione tra partecipazione politica e competenza amministrativa. Poiché non sempre il popolo elegge i più capaci sarebbe necessario, per un corretto funzionamento del sistema, separare l'attività di governo da quella parlamentare¹⁶.

¹³ Il *Reform Act* del 1832 estese il suffragio elettorale a coloro che nelle contee pagavano tasse per almeno 10 sterline annue, e nei borghi a proprietari e fittavoli; ridisegnò inoltre le circoscrizioni aumentando quelle urbane (*boroughs*) a scapito di quelle rurali (*counties*). Un altro passo in avanti fu compiuto dal *Reform Act* del 1867 che allargò il diritto di voto a tutti i capofamiglia (*householders*) purché pagassero 10 sterline annue di imponibile oppure 15 sterline d'affitto. A beneficiarne furono in gran parte i lavoratori dell'industria a reddito più elevato. Ai fini della rappresentanza ancora più importanti furono il *Ballot Act* (voto segreto) del 1872 e il *Corrupt Pratic Act* del 1873. Nel 1884 una nuova riforma ampliò il diritto di voto a tutti gli *householders*, abbassando il censo anche nelle contee, anche se per giungere al suffragio universale maschile si dovette aspettare il *Representation of the People Act* del 1918. Cfr. J. P. Dunbain, *Le riforme elettorali e le loro conseguenze nel Regno Unito, 1865-1895, in La trasformazione politica nell'Europa liberale, 1875-1895*, a cura di P. Pombeni, Bologna 1986, pp. 109-49.

¹⁴ J. S. Mill, *M. de Tocqueville on Democracy in America*, in «Edimburg Review», LXXII, 1840 (trad. it. a cura di D. Cofrancesco, «Sulla Democrazia in America» di Tocqueville, Napoli 1971). In questo scritto Mill non risparmia critiche che all'amico francese che avrebbe «confuso, almeno apparentemente, gli effetti della democrazia con quelli della civiltà» Taluni caratteri attribuiti da Tocqueville alla democrazia sarebbero infatti il risultato del progresso industriale e commerciale che avrebbe potuto verificarsi anche in contesti politici differenti da quello democratico. La concordanza dei due autori è completa invece sul problema della rappresentanza politica. Mill aveva già recensito *La Democrazia in America* sulla «London Review» (luglio-gennaio 1835-36) con il titolo *Tocqueville on Democracy in America*. Per un'analisi del pensiero di Mill e Tocqueville all'interno del liberalismo europeo cfr. il basilare saggio di N. Matteucci, *Dal costituzionalismo al liberalismo, in Storia delle idee*, vol. IV, *L'età moderna cit.*, pp. 13-176 (in part. pp. 140-62) e il più recente A. S. Kahan, *Aristocratic Liberalism: the Social and Political Thought of Jacob Burkhardt, John Stuart Mill and Alexis de Tocqueville*, New York 1992.

¹⁵ J. S. Mill, *Considerations on Representative Government*, Londra 1861 (trad. it. *Considerazioni sul governo rappresentativo*, a cura di P. Crespi, Milano 1946). Questo saggio mi pare sia stato sottovalutato rispetto all'altro assai noto, *On liberty* (Londra 1858). A conferma dell'attenzione al testo milliano numerose sono le traduzioni anche in italiano: tra le più recenti *La libertà ed altri saggi*, a cura di P. Crespi, Milano 1946; *Saggio sulla libertà*, Milano 1981, e una più recente *La Libertà*, Milano 1990.

¹⁶ Due i pericoli che Mill scorge nel sistema rappresentativo. Il primo riguarda il mediocre grado di cultura del corpo elettorale, che non consente la selezione di rappresentanze parlamentari efficienti e competenti; il secondo la formazione di maggioranze numeriche oppressive della libertà di espressione delle minoranze politiche o intellettuali. Per evitare l'egemonia

D'altra parte, il vero compito delle assemblee legislative non era di governare il paese ma di sorvegliare e controllare l'esecutivo, accordare la fiducia o toglierla, assicurare che la volontà della nazione venisse rispettata, nonché assolvere ad una funzione essenziale nel dibattito politico, quella di fungere da «congresso delle opinioni»¹⁷. La cosiddetta tirannia della maggioranza si sarebbe potuta evitare con l'adozione di un sistema elettorale proporzionale in luogo di quello maggioritario¹⁸. Il suffragio universale con metodo proporzionale (rafforzato dal cosiddetto voto plurimo in nome del quale non i più ricchi ma i più colti possedevano una maggiore «capacità»), avrebbe consentito alle «minoranze colte» di venire elette attraverso un meccanismo che non avrebbe inficiato la democraticità del processo elettorale¹⁹.

In un sistema politico siffatto quali compiti assegnare ad una seconda assemblea? Certo non quella svolta dalla Camera dei Lords: questa scriveva Mill, «fu un tempo la forza prevalente nella nostra costituzione, e la Camera dei Comuni aveva solamente una funzione moderatrice; ma ciò quando i baroni erano quasi l'unica forza nella nazione. Io non posso credere che in una struttura sociale veramente democratica la Camera dei Lords possa avere qualche valore con funzioni moderatrici nei riguardi della democrazia»²⁰. Per il pensatore inglese la migliore forma di *second chamber* sarebbe stata un'assemblea di pari nominati a vita e selezionati sulla base del merito²¹. L'istituzione di una seconda camera si giustificava, secondo Mill, soltanto in quanto essa avrebbe potuto rappresentare uno dei fattori mediante cui plasmare uno sviluppo politico che nel suo complesso sapesse associare le esigen-

di queste probabili maggioranze non qualificate si sarebbero dovuti trovare meccanismi di controllo istituzionale all'interno stesso dell'assemblea elettiva. A tal fine Mill proponeva l'istituzione di commissioni di codifica delle leggi i cui membri, nominati dal re tra le personalità migliori del paese, affiancassero l'esecutivo nell'attività legislativa e facessero da tramite con il parlamento (Mill, *Considerazioni* cit., pp. 94-6).

¹⁷ Schierandosi dalla parte opposta dei detrattori delle assemblee legislative, il pensatore inglese sosteneva che le camere non sarebbero diventate luoghi di «chiacchiere [...] se non fosse stato loro permesso di intralciare l'attività politica», Ivi, p. 99.

¹⁸ Si tratta del cosiddetto «sistema Hare». Cfr. T. Hare, *The machinery of representation*, Londra 1859, in Id., *The election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, Londra 1861.

¹⁹ Mill, *Considerazioni* cit., pp. 120 sgg.

²⁰ Ivi, pp. 215-6.

²¹ «Se una Camera rappresenta il sentimento popolare, l'altra dovrebbe rappresentare il merito personale, provato e garantito da concreti servizi pubblici e fortificato dall'esperienza pratica. Se l'una è la Camera del popolo, l'altra dovrebbe essere la Camera degli uomini di Stato. [...] Una simile Camera potrebbe essere molto di più di un semplice corpo moderatore. Ess(a) non costituirebbe unicamente un freno ma anche un impulso. Nelle sue mani il potere di dirigere la nazione apparterebbe agli uomini più capaci e in generale ai più desiderosi di spingere la collettività sulla strada di un progresso sostanziale.» Ivi, p. 218.

ze di uguaglianza sociale e di libertà individuale con quelle della competenza amministrativa (governativa).

A Mill possiamo idealmente contrapporre un altro esponente di spicco dell'Inghilterra vittoriana, Walter Bagehot, autore di una delle opere più significative e più lette sul sistema politico inglese, *The English Constitution*²². Dopo la riforma elettorale del 1867, la Camera dei Comuni era diventata la sede della «plutocrazia», e i due partiti che vi si affrontavano correvano il rischio di perdere di vista il bene della nazione, per seguire invece gli umori di un'opinione pubblica ignorante e diseducata²³. Preoccupato da questa trasformazione del sistema politico, Bagehot assegna alla Camera dei Lords un ruolo di moderazione e di freno dell'iniziativa democratica, secondo una visione diremmo tradizionale dei rapporti di forza all'interno della società politica inglese. Il ruolo dei Pari, lungi dall'ostacolare il lavoro legislativo dei Comuni, avrebbe dovuto essere al contrario quello di guida; un ruolo reso possibile dal prestigio goduto nella società inglese e soprattutto perché, nonostante il differente *background* socio-economico, classi medie, *gentry* e aristocrazia condividevano lo stesso interesse politico: contenere l'avanzata delle classi popolari.

Il dibattito sulla Camera dei Lords continuò per tutto il secolo diciannovesimo, protraendosi fin dentro il Novecento ed allargandosi alle altre esperienze europee. Nel 1910 furono dati alle stampe due importanti volumi, entrambi incentrati su un'analisi delle *second chambers*, comparate alla Camera dei Lords²⁴. Gli autori, Harold W. H. Temperley e John

²² Su Bagehot vedi A. Briggs, *Personaggi vittoriani*, Roma 1992, pp. 93-122; Walter Bagehot pubblicò nel 1867 *The English Constitution*, recentemente tradotto in Italia, *La costituzione inglese* (Bologna 1995) e nel 1883 raccolse in un altro volume, *Essays on Parliament Reform*, i suoi interventi sulle riforme elettorali del 1832 e del 1867.

²³ «I can conceive – scrive Bagehot – of nothing more corrupting or worse for a set of poor ignorant people than the combinations of well-taught and rich men should constantly offer to defer to their decision, and compete for the office of executing it. *Vox populi* will be *Vox diaboli* if it is worked in that manner». W. Bagehot, *The Reform Act of 1867 and the Function of the House of Peers*, 1972 in *Essays* cit., p. 197; Cannadine dissente fortemente su questo punto: «Con buona pace di Walter Bagehot, i Comuni del periodo medio-vittoriano erano anima e corpo, aristocratici e non plutocratici» (Cannadine, *Declino* cit., p. 194). Per lo storico inglese l'ingresso massiccio di deputati non aristocratici va dunque spostato in un periodo successivo: «Fra il 1809 e il 1879 vi furono 13 parlamentari milionari non terrieri e trentatré possedevano mezzo milione di sterline. Ma fra il 1880 e il 1939 le cifre salirono rispettivamente a 74 e 69. Molti erano imprenditori che, quasi fossero signori della città, rappresentavano le grandi circoscrizioni in cui erano situate le loro aziende e votavano i loro dipendenti [...]. E alcuni di questi magnati dell'industria, quasi si trattasse di una parodia plutocratica dei patrizi stessi, cominciarono a tramandarsi il seggio di padre in figlio quasi per diritto ereditario» (Ivi, p. 205).

²⁴ H. W. H. Temperley, *Senates and Upper Chambers. Their Function in the Modern State, with a Chapter on the Reform of the House of Lords*, Londra 1910; J. A. R. Marriot, *Second Chamber. An Inductive Study in Political Science*, Oxford 1910.

A. R. Marriot²⁵, pur partendo dalla medesima opzione bicameralista, la motivavano con considerazioni differenti. Il libro di Temperly giustificava il sistema bicamerale non in base alla storia o alla teoria giuridica ma, sulla scia milliana, per la necessità di proteggere le ragioni delle opposizioni parlamentari. Un senato siffatto non avrebbe potuto esprimere un veto assoluto ma solo un veto sospensivo. Inoltre la forma migliore per il reclutamento dei membri dell'assemblea sarebbe stata l'elezione compiuta tramite collegi elettorali allargati sulla stessa base della camera bassa o mediante un'elezione indiretta a suffragio universale²⁶: un «bourgeois senate» sul modello francese, basato su un elettorato relativamente largo, che avrebbe difeso i diritti delle minoranze. Marriot, viceversa, poneva l'accento sulla positività dell'istituzione²⁷, indirizzando la sua polemica soprattutto contro gli esterofili, in special modo gli ammiratori del modello francese. La Gran Bretagna non avrebbe potuto essere più lontana dalle rigidità di una carta costituzionale scritta, che d'altra parte era costata tanto in termini di rivolgimenti sociali al popolo francese²⁸.

La pubblicazione dei due volumi avvenne nel momento più aspro del dibattito politico sulla riforma della camera alta. La trasformazione del ruolo istituzionale della *House of Lords* non era rimasta oggetto di un dibattito accademico, al contrario su di essa si erano giocate violente battaglie politiche tra i partiti. Dopo un decennio di quasi ininterrotto dominio dei *tories*, nel 1906 i liberali riconquistarono la maggioranza ai Comuni; il ricambio politico rese evidente la trasformazione della Camera dei Lords in un'assemblea partigiana con una mag-

²⁵ Sir John A. Marriot (1859-1945), storico e uomo politico, fu professore di Storia moderna al Worcester College dal 1885 fino al 1920. Deputato conservatore di Oxford (1917-22) e di York (1923-29), fu fatto cavaliere nel 1924. Harold Temperley Vazeille (1879-1939), anch'egli lettore di Storia moderna nel 1919 e professore dal 1931 al 1939, curò l'edizione della *History of the Peace Conference of Paris* (voll. 6, 1920-24) e con G. P. Gooch, *British Documents on the Origins of the War 1898-1914* (voll. 13, 1926-38). Tra le altre pubblicazioni *The Foreign Policy of Canning 1822-1827* e *The Crimea*, 1936. Le notizie biografiche sono tratte dal *Dictionary of National Biography. The Concise Dictionary*. Part II, 1901-50, Oxford 1961.

²⁶ Temperley, *Senates* cit., p. 145.

²⁷ Marriot, *Second Chamber* cit., pp. 200 sgg.

²⁸ È comunque significativo che anche Marriot, pur difendendo sia il principio ereditario che le prerogative di veto, che avevano portato all'affermazione originale di una democrazia moderata, si rendesse conto della loro obsolescenza, indicando alcuni rimedi. Anzitutto, egli proponeva la riduzione del numero dei Pari, i quali, attraverso un sistema di elezione indiretta, avrebbero designato i più capaci o interessati a ricoprire la carica parlamentare; in secondo luogo, indicava la dissociazione del titolo di Lord dalla dignità del seggio, ed infine suggeriva la concessione della parìa a vita a chi si fosse distinto per particolari qualifiche e meriti. Una seconda camera formata «by qualification» e «by delegation» avrebbe potuto riqualificare l'assemblea, restituendole il prestigio politico perduto, Ivi, pp. 273 e 275 e p. 285.

gioranza conservatrice. In quell'anno i Pari rifiutarono di approvare ben due riforme liberali, l'*Education Bill* e il *Plural Voting Bill*, mentre nel 1907 respinsero il *Land Valuation Bill*; e l'anno successivo il *Licensing Bill*. Tra le forze radicali la protesta contro la camera alta si fece sentire sempre più forte, tant'è che i laburisti nel 1907 ne proposero l'abolizione. Lo scontro tra i Lords e la maggioranza liberale si fece particolarmente acuto quando, nel 1909, Asquith presentò una proposta di riforma fiscale, il *People's Budget*, per finanziare ulteriori riforme sociali, considerate propizie al rilancio dell'immagine del partito liberale. Nonostante fosse un provvedimento di natura finanziaria sul quale i Pari, per tradizione costituzionale, non potevano esercitare un diritto di veto, essi si rifiutarono di approvarlo. Il conflitto tra la Camera dei Comuni e quella dei Lord fece esplodere una crisi politica il cui carattere istituzionale fu immediatamente palese anche all'opinione pubblica. La camera bassa fu sciolta e nelle elezioni del gennaio 1910 i conservatori guadagnarono circa 100 seggi, sicché per i liberali si rese necessario il sostegno del partito laburista e dei membri del partito irlandese. Come contropartita questi richiesero l'abolizione del veto interposto dai Pari sull'*Home Rule* del 1893, mentre il partito laburista chiese ed ottenne una commissione di revisione dei poteri di veto della camera alta. La polemica politica si fece incandescente, creando profonde fratture tra i partiti politici e tra questi e i Lords: da una parte i liberali volevano semplicemente limitare i poteri della seconda camera, modificandone il diritto di veto piuttosto che riformarla o abolirla; dall'altra, i conservatori insistevano con proposte più radicali volte a stabilizzare il ruolo della camera alta²⁹. Il 14 aprile la proposta passò con 100 voti favorevoli e il 18 dello stesso mese Asquith ripresentò il *People's Budget*. Messi alle strette i Pari accettarono la legge; ma il processo di revisione dei poteri della camera alta continuò e nel 1911 fu approvato anche il *Parliament Act* che limitava il diritto di veto della Camera dei Lords alle materie non finanziarie e per un periodo di tempo limitato a due anni, dopodiché qualunque provvedimento sarebbe stato comunque approvato. Il dibattito continuò anche dopo l'emanazione del *Parliament Act* del 1911. Nel 1917 la commissione Bryce, dal nome del presidente il visconte James Bryce, composta da trenta membri scelti in entrambe le assemblee, sarebbe giunta facilmente ad un accordo sulle funzioni spettanti ad una seconda

²⁹ Ciò «in the hope of making the Lords a more effective and acceptable second chamber with its full independent power.» Smith, *The House of Lords* cit., p. 172.

³⁰ Furono individuate quattro funzioni: a) esame e revisione delle proposte di legge

camera, ma non sulle modalità del suo reclutamento, se elettivo o meno; e questo ne avrebbe segnato il fallimento³⁰.

3. *Il caso francese.*

Un'analisi sulle camere alte nel secolo decimonono non può prescindere da un'analisi comparativa, che si presenta tuttavia difficile e rischiosa. Da un punto di vista costituzionale non è possibile comparare le camere alte dei paesi unitari con quelle degli stati federali. All'interno di questi bisognerebbe fare un'ulteriore distinzione tra stati federati come l'Impero tedesco e confederati come gli Stati Uniti. Il sistema tedesco prevedeva due camere, il Reichstag eletto a suffragio universale (unico caso in Europa) e il Bundesrath, composto da delegati nominati dai principi tedeschi e dai senati delle libere città¹. I poteri del Bundesrath erano notevoli: non solo ogni legge per essere promulgata aveva bisogno del suo assenso, ma la gran parte dell'iniziativa legislativa (compresa quella relativa a materie fiscali) partiva dalla camera alta. Ad essa era attribuito anche il potere di nomina dei membri della Corte Imperiale, della Corte dei conti, e il suo parere era vincolante rispetto alle dichiarazioni di guerra o allo scioglimento del Reichstag; inoltre, svolgeva i compiti di Alta Corte di Giustizia².

La vicenda del senato degli Stati Uniti è assai interessante per l'emblematicità del suo percorso storico, che sembra riassumere l'evoluzione costituzionale e politica di un'istituzione nata sì per fini conservatori, ma che viene profondamente trasformata dalla progressiva affer-

presentate ai Comuni; b) iniziativa di progetti di legge su materie di non controverso carattere; c) interposizione di un certo ritardo nell'approvazione di leggi sulle quali si era aperto un dibattito nel paese; d) piena e libera discussione di temi e argomenti di carattere generale. Sulle risultanze della Commissione Bryce cfr. H. B. Lees-Smith, *Second Chambers in Theory and Practice*, Londra 1924, pp. 216-35.

¹ La distribuzione di seggi era fatta in modo tale che ogni Stato o città avesse lo stesso numero di voti, ma poiché dopo l'unificazione del 1866 i principati più grandi avevano incamerato i più piccoli, la Prussia possedeva diciassette voti, la Baviera sei, Sassonia e Wurtemberg quattro ciascuno, Baden e Hesse tre, Brunswick e il Meckleburg-Schwerin due e i rimanenti quattordici erano suddivisi tra gli altri stati minori e città. A. Lawrence Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe*, Boston e New York 1897, vol. I, pp. 260 sgg.

² Più che senatori, i membri del Bundesrath erano diplomatici nominati e destituiti dai principi, spesso addirittura ministri nel proprio Stato che votavano secondo gli interessi di questo; insomma, come scrisse Lowell nel 1897 «the Bundesrath [is] that extraordinary mixture of legislative chamber, executive council, court of appeal, and permanent assembly of diplomats», Ivi, p. 259.

³ Per Tocqueville l'istituzione del senato negli Stati Uniti aveva sancito una sintesi tra «il principio dell'indipendenza degli stati» e il «dogma della sovranità popolare» A. de Tocque-

mazione della democrazia parlamentare. Negli USA ogni Stato dell'Unione eleggeva al Congresso due senatori e un numero variabile di deputati in proporzione alla sua popolazione. Questi ultimi erano eletti con suffragio universale diretto e la durata del mandato si limitava a due anni; i senatori, al contrario, venivano designati dai rappresentanti di ogni Stato, eletti sempre a suffragio universale, e duravano in carica per ben sei anni. Il senato, oltre a concorrere alla formazione delle leggi, giudicava i delitti politici, fungeva da gran consiglio della nazione, ratificava i trattati diplomatici sottoscritti dal presidente ed inoltre esercitava un potere di veto sulle materie finanziarie sconosciuto nei paesi unitari e limitato dalla consuetudine persino in Gran Bretagna.

Il senato americano era quindi un elemento essenziale di un sistema di *checks and balances* tra il principio monarchico aristocratico e quello democratico così come era emerso nel pensiero politico settecentesco; inoltre l'elezione indiretta sarebbe stata garanzia di prestigio, saggezza e competenza dei suoi membri che in tal modo avrebbero potuto svolgere la funzione di garanzia e moderazione nei confronti della camera elettiva³. Dopo la guerra civile, il senato guadagnò un posto di assoluta preminenza nell'universo politico americano⁴, concentrando nelle proprie mani quote sempre più rilevanti di potere: condizione di «monopolio» che secondo molti critici andava rapidamente ridimensionata a favore della rappresentanza popolare⁵. Allo stesso tempo si era avuto un deterioramento della rappresentanza senatoriale: nella realtà nella camera alta statunitense non sedevano «i migliori e i colti», ma coloro che avevano ottenuto l'appoggio delle potenti macchine elettorali dei partiti⁶. In effetti, la richiesta dell'elezione diretta dei senatori faceva parte di un più vasto movimento riformatore che avrebbe portato a forme di legislazione diretta, quali il referendum o la revoca di amministratori impopolari, in molti Stati dell'unione. Finalmente nel 1913 il diciassettesimo emendamento uniformava il metodo di elezione tra le due camere del congresso con il risultato di amalgamare la classe

ville, *La Democrazia in America. Un classico del pensiero politico dell'Ottocento*, a cura di G. Candeloro, Milano 1992, pp. 120-1. Sul pensiero di Tocqueville nella cultura politica dell'Ottocento cfr. N. Matteucci, *Alexis de Tocqueville. Tre esercizi di lettura*, Bologna 1990.

³ H. J. Ford, *The Rise and Growth of American Politics. A Sketch of Constitutional Development*, New York 1898, pp. 256-74.

⁵ D. J. Rothman, *Politics and Power. The United States Senate. 1869-1901*, Cambridge (Massachusetts) 1966, pp. 6 sgg.

⁶ Il senato si era così trasformato in una «Diet of party lords wielding their powers without scruple or restraint in behalf of those particular interests». Ford, *The rise and Growth* cit., p. 270.

⁷ Rothman, *Politics and Power* cit., pp. 136-58; anche lo studio di C. Bailey, *The U. S. Congress*, Oxford-New York 1989, si muove sulla stesse linea interpretativa. Una interpretazione

politica statunitense. Il prestigio del senato americano rimase pressoché inalterato e non a caso ancor oggi esso incarna l'istituzione politica più importante dopo la Presidenza⁷.

Negli stati unitari due furono i meccanismi attraverso cui si formarono i senati: la nomina regia (Italia, Spagna, Portogallo) e l'elezione diretta o indiretta dei membri dell'assemblea tramite un suffragio più o meno esteso (Belgio, Svezia, Danimarca, Francia). All'interno dei due gruppi si può tentare un confronto fra le camere alte di Italia e Francia. Si tratta di due paesi che, pur con differenti motivazioni, metodi ed anche risultati, cercarono nella seconda metà del secolo di costruire le proprie élites: la Francia era alla ricerca di una stabilizzazione politica che finalmente le consentisse di procedere sulla strada del progresso senza scosse rivoluzionarie, mentre l'Italia pativa di un'unificazione tardiva e della mancanza di una classe dirigente «nazionale» legittimata a governare il paese. In entrambi i casi la formazione e la selezione di un ceto politico autorevole avrebbe costituito il problema principale per tutto il secondo Ottocento.

Com'è noto il pensiero liberal-moderato, se per un verso ha una radice nell'esperienza monarchico-costituzionale inglese, ha tratto tuttavia dalla Rivoluzione francese la sua origine teorica e politica, nella differenziazione dalle altre correnti democratiche o più propriamente liberal-democratiche che, nel dibattito costituzionale seguito al 1789, si erano schierate per l'opzione monocamerale con la motivazione che la sovranità popolare non potesse essere divisa⁸. Eppure, già durante gli

diversa e decisamente critica dell'evoluzione in senso democratico del senato americano è quella di C. H. Hoebcke, *The Road to Mass Democracy. Original intent and Seventeenth Amendment*, New Brunswick and London 1995. Il volume, incentrato sulle vicende che portarono all'approvazione del diciassettesimo emendamento, critica l'interpretazione progressiva dello stesso affermando che in realtà con quella decisione si era andati contro lo spirito dei padri fondatori della costituzione americana, che avevano voluto dotare il senato di funzioni di controllo e bilanciamento nei confronti della volontà popolare espressa direttamente nella camera dei deputati. L'elezione dei senatori avrebbe dovuto essere uno dei metodi per selezionare una classe politica competente e più indipendente dagli umori mutevoli delle maggioranze. Hoebcke, riecheggiando temi milliani, insiste sul fatto che le conseguenze dell'omogeneizzazione del metodo elettorale sono state deleterie, specie nella nostra era di democrazia telematica. Infatti, lungi dal migliorarne il valore e l'autonomia dalle *lobbies*, la rappresentanza politica del senato è stata semplicemente sottoposta alle oscillazioni dell'opinione pubblica, peraltro facilmente manovrabile da gruppi di pressione e mass media, e dei sondaggi televisivi.

⁸ Per una visione complessiva del liberalismo europeo ottocentesco, oltre ai classici lavori di B. Croce, *Storia d'Europa nel secolo decimonono*, Milano 1993, (1 ed. Bari 1932), e G. De Ruggiero, *Storia del Liberalismo europeo*, Roma-Bari 1984 (1 ed. Bari 1925), vedi anche V. De Caprariis, *Il liberalismo europeo nell'Ottocento*, Milano 1963, e il recente G. Bedeschi, *Storia del pensiero liberale*, Roma-Bari 1990. Per gli aspetti più propriamente teoretici cfr. N. Bobbio, *Liberalismo e democrazia*, Milano 1985.

⁹ Sulla storia costituzionale francese cfr. B. Tricot, R. Hadas-Lebel, *Les institutions politiques françaises*, Parigi 1985, e J.-M. Crouziatier, *Les institutions politiques françaises de 1789 à*

anni del Termidoro⁹, il giovane deputato Benjamin Constant aveva parlato e poi scritto della necessità di un *pouvoir neutre et préservateur*, recuperando istituti di antico regime in una prospettiva di ingegneria costituzionale d'impianto illuminista al fine di svincolare la stabilità delle istituzioni dalle fluttuazioni del consenso popolare¹⁰. Constant ipotizzava un organismo rappresentativo formato da membri selezionati tra i più facoltosi proprietari fondiari dotati di una carica vitalizia, che non avrebbe avuto competenze legislative o governative, ma avrebbe goduto della possibilità di sciogliere le camere e di sfiduciare il governo. È chiara la connessione tra il *pouvoir neutre* e la classe sociale interessata alla stabilità del sistema. Proprietari dunque e non solo aristocratici, in ossequio al principio che il governo dei migliori non coincideva necessariamente con quello dell'ereditarietà. Constant, infatti non riteneva esportabile il bicameralismo inglese, e ciò per la peculiarità storica di quel paese, dove la parìa aveva raggiunto un prestigio sociale e un'egemonia politica difficilmente esportabili¹¹.

Nella Francia della Restaurazione il sistema bicamerale, nelle intenzioni di Luigi XVIII, avrebbe dovuto sancire la continuità tra *ancien régime* e Rivoluzione. La Camera dei Pari, espressione di una rinnovata riconciliazione nazionale, era così formata dai membri della famiglia reale, da principi di sangue ed aristocratici, sia di antico regime sia di età napoleonica¹², che avevano il diritto di trasmettere la parìa per via ereditaria¹³. In

nos jours, Parigi 1986.

⁹ M. Barberis, *Benjamin Constant. Rivoluzione, costituzione, progresso*, Bologna 1988, pp. 178-9; su Constant vedi anche S. Holmes, *Constant and the Making of Modern Liberalism*, Londra 1984, pp. 5 sgg., e M. Gauchet, *Constant, Staël e la Révolution française*, in *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture*, a cura di F. Furet e Mona Ozouf, vol. III, *The Transformation of Political Culture 1789-1848*, pp. 159-73. B. Constant, *La forza del governo attuale. Sulla necessità di uscire dalla Rivoluzione*, Donzelli, Roma 1996.

¹¹ Il pensiero constantiano a proposito della camera alta subirà tuttavia alcuni mutamenti dettati anche dalle concrete esperienze politiche, tra la definitiva caduta di Napoleone e la restaurazione dei Borboni. Nel *Cours de politique constitutionnelle* del 1814 l'architettura costituzionale verrà divisa tra cinque poteri: il potere *préservateur* attribuito al monarca, quello esecutivo al governo, l'amministrativo o (*municipal*) agli enti locali, il giudiziario ai giudici e il legislativo a due camere la prima eletta a suffragio censitario e la seconda ereditaria. Ivi, pp. 158-9 e 203.

¹² Dei 154 membri della camera alta 84 erano stati senatori al tempo di Napoleone e 70 erano di nuova nomina. Sedevano nell'assemblea accanto agli epigoni delle famiglie nobili di *ancien régime* (i Richelieu, i Larocheffoucault, i Clermont Tonnere ou Polignac), anche i marescialli dell'Impero (Berthier, Oudinot, Ney) e persino alcuni membri delle assemblee rivoluzionarie (Barthelemy, Beuharnais). J.-P. Marichy, *La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875*, Parigi 1969, pp. 60-5.

¹³ M. S. Corciulo, *Le istituzioni parlamentari in Francia (1815-16)*, Napoli 1979, pp. 70 sgg.

¹⁴ Cfr. P. Craveri, *Genesi di una costituzione. Libertà e socialismo nel dibattito costituzionale del 1848 in Francia*, Napoli 1985, pp. 10 sgg.; *La rappresentanza tra due rivoluzioni euro-*

tal modo la camera alta sarebbe stata il luogo istituzionale nel quale l'aristocrazia avrebbe nuovamente esercitato un autonomo ruolo politico. La creazione di un'assemblea indipendente dalla legittimazione elettorale, fondata sullo *status* sociale non sarebbe stata altro che l'accettazione dell'antica rappresentanza per ordini di *ancien régime*. L'esperienza si rivelò ben presto velleitaria. Lo stesso dibattito politico della Francia di quegli anni si articolava su problemi che andavano assai oltre la questione della sopravvivenza o meno delle istituzioni d'antico regime, per incentrarsi su temi essenziali per la costruzione di un sistema liberale: responsabilità ministeriale verso le camere o verso il monarca, accentramento o decentramento, suffragio censitario o capacitario, camera alta aristocratica o di nomina regia¹⁴. Con la monarchia di Luglio, abolita l'ereditarietà del seggio, si passò alla concessione regia della parìa a vita¹⁵, con il conseguente mutamento della compagine senatoriale da rappresentanza aristocratica a espressione dell'alta borghesia finanziaria. Da un punto di vista funzionale la camera dei Pari aveva gli stessi poteri della camera dei deputati e quindi avrebbe potuto avere una forte influenza. Ma non fu così. La nomina regia impedì l'esercizio di una qualche autonomia politica della seconda camera facendola abdicare anche al suo ruolo moderatore.

Dopo la rivoluzione del 1848-49, sovranità nazionale, separazione dei poteri, regime parlamentare e bicameralismo diventarono i cardini del sistema politico liberal-moderato francese, rispondenti alla sua necessità di definizione non solo nei confronti della reazione aristocratica, ma ancora di più rispetto alla domanda dei diritti politici e sociali dei ceti subalterni. Il sistema bicamerale si giustificava all'interno della forma costituzionale di governo rappresentativo, ed anzi ne costituiva, come per Guizot, l'aspetto fondamentale¹⁶.

pee 1789-1848, a cura di C. Carini, Firenze 1991; P. Ronsvallon, *Les doctrinaires et la question du gouvernement représentatif*, in *The French revolution* cit., pp. 411-31.

¹⁴ La nomina veniva a compensare servizi resi e dispensare favori politici. Tra il 1830 e il 1848 alla camera dei pari furono nominati 235 generali, 28 consiglieri di Stato, 40 magistrati, 30 ambasciatori, 13 alti funzionari, 126 deputati e 50 consiglieri generali, qualche sindaco di grandi città e circa 30 industriali, commercianti o proprietari. Cfr. Marichy, *La deuxième chambre* cit., pp. 65-9.

¹⁵ In tal senso si espresse, nel 1851, François Guizot: «Le principe du système représentatif est la destruction de toute souveraineté de droit permanente, c'est-à-dire, de tout pouvoir absolu sur la terre». E ancora «La division du pouvoir central ou de la souveraineté de fait entre le pouvoir exécutif et deux chambres dérive donc avec rigueur du principe fondamental du système représentatif; ou plutôt, c'est la seule forme constitutionnelle qui corresponde pleinement à ce principe et garantisse le maintien, puisque c'est la seule qui, en donnant des égaux à des pouvoirs qui n'admettent point de supérieurs, les empêche tous de prétendre et d'usurper la souveraineté de droit, c'est à dire, le pouvoir absolu» F. Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Parigi 1851, pp. 305 e 312.

¹⁶ Vedi A. Plessis, *De la fête impériale au mur des fédérés, 1852-1871*, Parigi 1979; vedi anche un interessante libretto pubblicato di recente in Italia che raccoglie sette articoli scritti

Sarebbero passati ancora due decenni prima che il bicameralismo venisse accettato nel sistema politico francese. Durante la seconda repubblica la Francia tornò alla tradizione democratico-giacobina del monocameralismo, ma per breve tempo, giacché il Secondo Impero sancì la restaurazione di un senato composto esclusivamente da membri nominati a vita da Napoleone III. La camera alta perse allora la sua funzione legislativa per diventare una sorta di consiglio del principe¹⁷.

Soltanto con la fondazione della Terza Repubblica la scelta del sistema bicamerale divenne definitiva. Frutto di un compromesso politico tra repubblicani favorevoli al suffragio universale e conservatori monarchici (borbonici e orleanisti), sostenitori di una camera notabile eletta con suffragio censitario, il senato della Terza Repubblica si dimostrò particolarmente adatto a svolgere quel ruolo di compensazione che diverrà, per estensione, il principale *topos* interpretativo della finalità politica delle camere alte europee. In Francia era ancora viva l'eco degli eccessi giacobini, del bonapartismo e della Comune. Sembrò essenziale quindi istituire un'assemblea moderatrice della camera dei deputati, che ostacolasse anche le inclinazioni autoritarie del potere presidenziale. In base alla legge del 24 febbraio 1875, completata dalla legge organica del 2 agosto 1875, il senato era formato da 300 membri, dei quali originariamente 75 erano stati eletti a vita dall'Assemblea Nazionale e i rimanenti dai dipartimenti e dalle colonie di Francia. La legge del 1884 sopprime il principio dell'inamovibilità e redistribuì i collegi elettorali in misura adeguata al rapporto tra popolazione e numero dei delegati senatoriali, favorendo comunque le campagne rispetto alle città. Ogni dipartimento si trasformava in collegio elettorale formato da deputati, prefetti, e consiglieri del dipartimento e di *arrondissement* ed infine dai delegati eletti con scrutinio di lista universale. La caratteristica principale della compagine senatoriale fu quindi una forte sovrarappresentazione dell'elettorato rurale e delle burocrazie comunali e dipartimentali, da cui discendeva il carattere conservatore e moderatore del senato francese, ma che rappresentò anche il motivo principale del suo successo nella stabilizzazione della Terza Repubblica. Infatti la scelta conservatrice del mondo rurale prese una strada diversa da quella reazionaria¹⁸. Se il voto a destra delle

da Walter Bagehot tra il 1851 e il 1852 per «The inquirer» sulle modalità del colpo di stato di Napoleone, W. Bagehot, *Napoleone III*, Roma 1997.

¹⁸ «L'idéal Républicain du Sénat – ha scritto lo storico del diritto Marichy – s'écarte sensiblement de la conception jacobine et radicale et repose sur trois idées principales: une conception modérée du Pouvoir démocratique, une conception libérale de la Société et une conception Conservatrice de l'ordre et des valeurs sociales» Marichy, *Le deuxième chambre* cit., pp. 532-3.

¹⁹ Ivi, p. 673.

¹ Per gli aspetti di storia costituzionale vedi E. Rotelli, *Costituzione e amministrazione*

campagne era un voto per l'ordine e la pace sociale, questi due obiettivi adesso erano rappresentati dalla Repubblica¹⁹.

4. *Il senato italiano.*

Il modello della camera dei Pari della monarchia di Luglio è all'origine della fisionomia costituzionale del senato italiano. Lo statuto albertino era una costituzione *octroyée*, concessa nel momento più alto dei rivolgimenti quarantotteschi e non più revocata. La scelta bicamerale doveva servire a mantenere un forte legame tra parlamento e corona, e da questa esigenza politica discendevano tanto la nomina regia quanto il carattere vitalizio della carica. Un'altra importante funzione riconosciuta al senato era quella di fungere da Alta Corte di Giustizia per i reati commessi da ministri o parlamentari nella esplicazione dei loro compiti istituzionali.

La letteratura sul senato regio si è occupata essenzialmente della sua funzione istituzionale nel processo di trasformazione del sistema politico italiano da monarchia costituzionale in monarchia parlamentare¹. Soltanto in tempi recenti si è risvegliato un certo interesse storiografico particolarmente su due caratteri dell'esperienza storica del senato: la sua debole influenza politica e i reiterati tentativi di riforma dell'istituto².

dell'Italia unita, Bologna 1981; C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia (1848-1948)*, Bari 1989.

² Sul senato regio, oltre ad opere generali (G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, Roma 1964-1972, F. Chabod, *Storia della politica estera italiana*, Roma-Bari 1997 (1 ed. 1951), E. Ragonieri, *La storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia*. IV. 3, Einaudi, Torino 1976) o a testi di storia costituzionale (C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia, 1849-1948*, Roma-Bari 1974; A. Caracciolo, *Il parlamento nella formazione del regno d'Italia*, Milano 1960; G. Perticone, *Il regime parlamentare nella storia dello statuto albertino*, Roma 1960; G. Maranini, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, Firenze 1967; R. Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura, (1862-1942)*, Milano 1971; E. Rotelli, *Costituzione e amministrazione dell'Italia Unita*, Bologna 1981), cfr. anche G. Tupini, *Il senato*, Bologna 1946; A. C. Jemolo, *Camera e senato: rapporti e contrasti, in Il centenario del Parlamento, 8 maggio 1848-8 maggio 1948*, pp. 357 sgg., Roma 1948; S. Cannarsa, *Senato e camera nei loro rapporti e conflitti, 1848-1948*, Roma 1955, e il saggio bibliografico di A. Aquarone, *Le istituzioni*, in *Bibliografia dell'età del Risorgimento in onore di A. M. Ghisalberti*, Firenze 1972, II, pp. 474 sgg. L'opera più recente sul senato italiano sono di N. Antonetti, *Gli invalidi della costituzione. Il senato del regno 1848-1924*, Roma-Bari 1992, e F. Soddu, *L'amministrazione interna del senato regio: dallo statuto albertino alla crisi di fine secolo*, Sassari 1992; sui tentativi di riforma vedi M. E. Lanciotti, *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna 1993; vedi inoltre il numero monografico *Materiali per una storia del senato*, a cura di P. Aimo, in «Trimestre», XXI, 1988, 1-4; e P. Aimo, *Bicameralismo e regioni*, Milano 1977.

³ In verità il ruolo del senato regio, per i conflitti che talora lo opposero alla camera bassa e all'esecutivo, per la funzione di Alta Corte di Giustizia, per il legame privilegiato con la monarchia, va ancora indagato proprio nel significato politico delle sue non sempre pacifiche

Il potenziale antiliberalo implicito nel sistema della nomina regia fu compreso fin dall'inizio dallo stesso Cavour, il quale cercò di limitare i poteri della monarchia e della destra clericale e reazionaria incrementando la quota dei senatori liberali. Dopo l'Unità il ruolo della Presidenza del consiglio, del ministero dell'Interno e dei prefetti che dalla periferia proponevano notabili locali per il laticlavio si sarebbe fatto sempre più importante, proseguendo nella prassi delle cosiddette «infnate» di senatori favorevoli al governo.

Alla fine del secolo il senato regio sembrò riguadagnare uno spazio politico nell'ambito del disegno reazionario umbertino. Battuti politicamente, i conservatori ripiegarono almeno per un decennio e, durante l'età giolittiana, la carica di senatore venne offerta dallo statista piemontese indifferentemente ad avversari e amici. In Italia si sarebbe quindi realizzato un «bicameralismo attenuato» che, secondo Antonetti, avrebbe costituito un'anomalia costituzionale, con conseguenze determinanti per l'intero sistema politico. La debolezza della seconda camera avrebbe rafforzato il ruolo del governo che, attraverso meccanismi di «scambio politico», avrebbe controllato più agevolmente la camera dei deputati. Il laticlavio sarebbe stato pertanto funzionale alla stabilità dei governi, ma non avrebbe di per sé avuto alcun peso, salvo in alcuni significativi casi personali o in precisi momenti storici, come durante la crisi di fine secolo. Da questi presupposti derivano i limiti del senato regio: assenteismo, debolezza nei contrasti con la camera dei deputati, una certa inefficienza legislativa; ma anche i suoi caratteri salienti, consistenti in una coerente funzione moderatrice, nel tipico lealismo dinastico, e nella parlamentarizzazione del partito di corte. Allo svilimento politico del senato si tentò di ovviare con la elaborazione di reiterati progetti di riforma che, come è stato messo in rilievo da Elvira Lanciotti, avrebbero mirato a riconvertirne la funzione in organo di consiglio privato del re, o ancora a farne un'assemblea legislativa pienamente legittimata, o infine a trasformarla in camera di rappresentanza regionale³.

relazioni con le altre istituzioni. Il versante dell'incrocio tra ruolo ministeriale e laticlavio è particolarmente significativo, non già per rendere esplicito «quanto» il senato abbia rappresentato un serbatoio, o una riserva, di uomini di governo, ma «quando» ciò sia avvenuto. Considerando l'intero periodo 1860-1914, tra i 20 uomini politici succedutisi alla Presidenza del consiglio incontriamo solo tre senatori (Menabrea, Pelloux e Saracco), ma tra i circa 195 ministri ben 54 risultano membri della camera alta. I dati sono tratti da *Ministri, deputati, senatori dal 1848 al 1922*, a cura di A. Malatesta, voll. 3, Roma 1940, e M. Missori, *Governi, alte cariche dello Stato e prefetti del regno d'Italia*, Roma 1978. Ho preso in esame i ministeri succedutisi tra il 20 gennaio 1860 e il 5 novembre 1914, escludendo gli *interim* e le reggenze. Sono stati contati solo i ministri che al momento della nomina erano già senatori, senza considerare quindi i casi di coloro che successivamente alla nomina ministeriale verranno elevati al laticlavio; casi sufficientemente numerosi da lasciar immaginare un percorso inverso, dal go-

Un punto di osservazione importante dei limiti e delle caratteristiche del ruolo del senato è quello della partecipazione senatoriale ai governi. I dati sulle «fortune ministeriali» dei senatori mostrano una partecipazione rilevante, talvolta importante sottoposta a cicliche fluttuazioni⁴, e sono significativi anche per l'attenzione costante che i contemporanei attribuivano al numero di senatori impiegati in cariche governative⁵.

A ciò si aggiunga che la richiesta di un più deciso ruolo politico non fu una manifestazione episodica di qualche senatore, ma al contrario nel corso del secolo diciannovesimo l'intera camera alta rivendicò più volte le prerogative costituzionali attribuitele dallo statuto, in occasioni che la portarono a contrastare l'operato dell'esecutivo⁶. Durante il primo ministero Giolitti, ad esempio, nonostante un'informata di 60 membri voluta dal capo del governo, l'assemblea si rifiutò di convalidare nomine di senatori non graditi; e, ancora, la ventilata costituzione del senato in Alta Corte di Giustizia per giudicare eventuali responsabilità di ministri (tra cui lo stesso Presidente del consiglio) impli-

verno alla camera alta, che comunque rimane ancora da indagare nella sostanza.

⁴ Nel periodo della Destra storica quattro ministeri su dieci sono sempre affidati a senatori mentre nei primi governi Depretis il numero oscilla tra due e tre, per risalire a quattro nell'ultimo periodo. Con Crispi l'andamento altalenante è ancora più evidente, anche se con l'istituzione dei sottosegretari di Stato la percentuale di senatori o di uomini che in seguito saranno chiamati al laticlavio è abbastanza alta. Durante i governi Di Rudinì i senatori a cui vengono affidate cariche ministeriali non superano mai il numero di quattro, per scendere a due nel governo 1897-98. Come è prevedibile, nei ministeri Pelloux la cifra cresce a cinque, compreso il Presidente del consiglio; nel primo quindicennio del XX secolo, infine, il numero si stabilizza attorno a due ministeri che sembrano essere divenuti in età giolittiana una riserva senatoriale, i dicasteri degli esteri e della guerra (cui qualche volta si aggiunge anche la marina).

⁵ Alla fine del 1897, avendo Di Rudinì formato un governo che dovrebbe essere di stampo moderato; eppure il vice-presidente del senato Andrea Guarneri protesta per il mancato riconoscimento dell'opera «di prudente ponderazione dei pubblici affari» della seconda camera, e in una lettera al monarca si lamenta che «la quantità di due dicasteri sovra undici non sia adeguata alla importanza e alla dignità del senato. (E ciò è tanto più grave, quanto oggi, dopo tanto variare di uomini e fluttuazione di cose, sembra che l'asse politico del Governo si muti da moderato in democratico)» D. Farini, *Diario di fine secolo 1896-1899*, a cura di E. Morelli, Roma 1961, p. 1217. Qualche anno prima lo stesso Diomede Pantaleoni aveva auspicato una maggiore preminenza del senato nel sistema politico italiano per «la necessità inesorabile che sieno le grandi intelligenze, la capacità e la scienza» a guidare e controllare i processi di democratizzazione in Europa come in Italia. «Io non conosco un paese – continuava – nel quale la democrazia sia stata molto potente e duratura ove non vi sia stato un Senato abile, sapiente e forte per la sua costituzione e il quale abbia potuto bastare alle esigenze del tempo ed abbia saputo valersi delle forze stesse della democrazia per l'ingrandimento dello Stato». D. Pantaleoni, *Atti parlamentari del senato, tornata del 3 luglio 1883, in Il Parlamento nella storia d'Italia. Antologia storica della classe politica*, a cura di G. Carocci, Bari 1964, pp. 226-30, p. 228.

⁶ Cfr. S. Merlini, *Il governo costituzionale*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma 1995, pp. 3-72, in particolare pp. 36-40.

⁷ G. Manacorda, *Il primo ministero Giolitti*, in «Studi Storici», II, 1961, pp. 54-99 e pp. 77-120 (in particolare pp. 78-87); Id., *Crispi e la legge agraria per la Sicilia*, in «Archivio Storico per la Sicilia Orientale», I, 1972, pp. 9-95, ora in Id., *Il movimento reale e la coscienza in-*

cati nello scandalo della Banca Romana, fu decisiva nello spingere alle dimissioni il governo. Le cose non andarono meglio neppure per Francesco Crispi, il quale dovette affrontare una durissima opposizione senatoriale al progettato disegno di riforma agraria del 1894, che alla fine non andò in porto⁷.

Pur senza ribaltare la prospettiva storiograficamente consolidata sembra quindi si possa sfumare l'immagine di un senato prono ai voleri dei governi, per delineare quella di una camera alta che, semmai, riconosce come interlocutore privilegiato solo la monarchia, nell'«intima convinzione – dice Guarneri – che il più valido sostegno del regime costituzionale appo noi, è appunto il Senato d'Italia»⁸. Nella sua duplice veste di pilastro del regime costituzionale e di organo consultivo preposto alla sorveglianza di precise politiche governative, ancora una volta appare, pur sbiadita, il riflesso dell'immagine della *House of Lords*. Una camera alta, dunque, quale contraltare alla rappresentanza elettorale: ma forse, anche il grande partito «conservatore» italiano – garante delle istituzioni albertine, a fianco della monarchia e dell'esercito – che troppo spesso la storiografia ha, semplicemente, cercato altrove⁹.

La comparazione con la Gran Bretagna ci consente di avviare una riflessione sui caratteri e i limiti del conservatorismo parlamentare italiano. Il sistema politico inglese ruotava interamente sulla centralità del regime parlamentare (Comuni e Lord) nella costruzione dell'identità nazionale e del conseguente prestigio e autorevolezza goduti nella società britannica¹⁰. Di conseguenza le critiche sui brogli elettorali, sulla corruzione o sulle forme clientelari del potere non intaccarono mai l'istituzione parlamentare come valore insostituibile della costituzione di quel paese. In Italia, al contrario, la battaglia contro le disfunzioni della camera dei deputati divenne lo strumento per teorizzare il ritorno alla centralità degli istituti non elettivi – monarchia e senato – nel sistema politico¹¹.

quieta, Milano 1991, pp. 80 sgg.

⁷ Farini, *Diario cit.*, p. 1217.

⁸ A tal proposito si veda l'interessante analisi del tentativo di costruzione di un partito conservatore fatta da F. Cammarano, *Il progresso moderato. Un'opposizione liberale nella svolta dell'Italia crispina (1887-1892)*, Bologna 1990.

⁹ Vedi L. Colley, *Britons: Forging the Nation 1707-1837*, New Haven 1992.

¹¹ Lucido sostenitore di questa prospettiva fu Sidney Sonnino, favorevole ad un suffragio universale che veniva posto accanto ad una restaurazione politica delle prerogative regie in una visione conservatrice dei rapporti sociali. In questo quadro anche il senato sarebbe dovuto tornare ad essere una camera di notabili nominati secondo l'esclusivo volere dal re. Nella concreta vicenda italiana una versione differente del legame tra senato e monarchia fu quella fornita da Arturo Labriola quando, descrivendo la crisi di fine secolo, attribuì alla camera alta un ruolo preciso in quella particolare configurazione politica, reazionaria e antiparlamentare, che fu il partito di corte o la *camarilla* A. Labriola, *Storia di dieci anni, 1899-1909*, Mila-

Non erano solo i conservatori o i reazionari a farsi portavoce di un disagio generalizzato verso gli istituti democratici della rappresentanza. L'antiparlamentarismo infatti è la cifra ideologica di una cultura politica¹² di cui era imbevuta non solo l'ala conservatrice della classe dirigente, ma anche la sua parte più autenticamente liberale alla ricerca del superamento della mediazione politica e del consenso elettorale reputati alla stregua di «servile ministerialismo», come ebbe a dire nel 1905 Antonino Di San Giuliano, dopo essere stato nominato senatore¹³. Un simile atteggiamento, tutt'altro che isolato, non potrebbe misurare meglio la distanza tra un sistema politico, quello inglese, avviato sulla strada del governo rappresentativo, e l'italiano, alle prese con una crisi di legittimazione politica che le classi dirigenti tentavano di superare «saltando» l'ostacolo della democrazia.

5. *Un'élite strategica?*

Sembra chiaro dunque che nel XIX secolo la funzione politica delle camere alte sia stata più rilevante della loro forma costituzionale, sia essa ereditaria, elettiva o di nomina regia. In questa interpretazione i membri delle *second chambers* potrebbero aver rappresentato ciò che un indirizzo della sociologia americana ha definito *strategic élites*¹. In quest'analisi nelle società industrializzate la classe dirigente, in seguito alla proliferazione dei gruppi sociali, tende ad allargarsi e per ciò stesso non può governare direttamente. Taluni strati sociali allora forniscono personale adatto a ruoli di direzione, specialisti scelti sulla base della competenza². Le élite strategiche sarebbero, quindi, una cristallizzazione

no 1975 (1 ed. Milano 1910).

¹²A. Banti, *Retoriche e idiomi: l'antiparlamentarismo nell'Italia di fine Ottocento*, in «Storica», 1995, 3, pp. 7-41.

¹³Cfr. G. Giarrizzo, *Diario fotografico del marchese Di San Giuliano*, Palermo 1985, p. 16.

¹Traiamo la definizione da un libro pubblicato più di trent'anni fa e recentemente ristampato negli Stati Uniti: S. I. Keller, *Beyond the Ruling Class. Strategic Elite in Modern Society*, New Brunswick e Londra 1991 (1 ed. 1963).

²«In this type of social leadership, several social strata supply personnel to leading social positions [...] Strategic élite are specialists in excellence. Selection on the basis of individual competence implies dismissal for incompetence. Along with this specialization, diversity, and impermanence of élite, new problems arise – those of cohesion and unity, morale, balance and new type of interdependence at the top» Ivi, p. 32.

³Thus may be considered not as functional equivalent but a structural alternative of ruling classes and ruling castes, representing a more specialized and advanced form of social leadership» Ivi, p. 29.

ed un ulteriore sviluppo della classe dirigente³. Uno schema di questo tipo può forse contribuire a meglio delineare il ruolo delle camere alte europee, come perno di un'evoluzione di questo tipo.

A metà Ottocento la Gran Bretagna era ancora una monarchia con una seconda camera ereditaria e un suffragio ristretto, la cui classe politica era l'espressione di comunità locali che, eccetto solo poche grandi città, rimandavano ad una società rigidamente divisa in classi, gerarchizzata ed essenzialmente deferenziale⁴.

Il prestigio goduto dai membri della *House of Lords* prescindeva – come scriveva, rammaricandosene, lo stesso Marriot nel 1910 – dal ruolo politico generale dell'assemblea:

La forza di una catena dipende dal suo anello più debole: la reputazione della Camera dei Lords dipende dal carattere dei suoi membri meno apprezzati. Da qui viene il paradosso che mentre l'opinione individuale di membri autorevoli della Camera è seguita con attenzione da ogni cittadino responsabile, l'opinione collettiva dei Lords non conta nulla⁵.

Sulla stessa linea mi pare si collochi il recente lavoro di A. Adonis, soprattutto quando insiste sulla capacità del *peerage* di essere insieme classe dirigente locale e nazionale⁶. Per tutto l'Ottocento la classe aristocratica avrebbe rappresentato, per educazione, ricchezza, ideologia e potere un'élite straordinariamente omogenea. *L'esprit de corps* era forte e la «classe agiva quasi con un unico sentire ed un unico volere»⁷. Il *peerage* costituiva il braccio politico del ceto aristocratico o, meglio ancora, in generale della *landed élite*, personificando «il suo segmento politico più significativo»⁸. Nella provincia inglese, formata da un insieme di piccole contee e mercati di città che gravitavano sull'*hinterland* rurale piuttosto che sulle grandi aree metropolitane, l'influenza

⁴ Per il concetto di società deferenziale vedi D. C. Moore, *Social Structure, Political Structure and Public Opinion in Mid-Victorian England*, in *Ideas and Institutions of Victorian Britain*, a cura di R. Robson, Londra 1967. È ancora Walter Bagehot a descrivere questa peculiarità del sistema politico inglese: «(The) cabinet government is possible in England because England was a deferential country. I meant the nominal constituency was not the real constituency; that the mass of the 'ten-pound' householders did not really form their own opinions, and did not exact of their representatives an obedience to those opinions; that they were in fact guided in their judgment by the better educated classes; that they preferred representatives from those classes, and they gave those representatives much license». Bagehot, *The Reform Act of 1867* cit., p. 187.

⁵ Marriot, *Second chamber* cit., p. 270.

⁶ Adonis, *Making Aristocracy* cit., pp. 244 sgg.

⁷ Ivi, p. 209.

⁸ Ivi, p. 8.

⁹ Ivi, p. 188.

¹⁰ Vedi D. Cannadine, *Lords and Landlords: the Aristocracy and the Towns 1774-1967*, Londra 1980; Id. (a cura di), *Patricians, Power and Politics in Nineteenth Century Towns*, New

politica aristocratica rimase assai forte, anche dopo il 1885. Grandi proprietà di più di 10 000 acri in maggioranza di proprietà di Pari, occupavano «da un quinto alla metà dell'area di molte contee inglesi, ed il loro paesaggio era dominato dalle grandi residenze rurali dei loro proprietari»⁹. In queste aree, a dispetto della progressiva esautorazione dal governo municipale delle città maggiori¹⁰, i Pari mantennero inalterata la loro egemonia non solo sulle numerose e differenti classi rurali, ma anche su quei ceti professionali in qualche modo legati alla proprietà terriera. Infatti i Lord che svolgevano un'attività pubblica più attiva si resero conto che l'egemonia politica non poteva più giocarsi su meccanismi tradizionali ma che bisognava legare insieme l'antico *patronage* aristocratico e la moderna macchina dei partiti per l'organizzazione degli interessi. Il successo principale dell'aristocrazia inglese fu principalmente di farsi portavoce di una strategia che cooptava affittuari, lavoratori agricoli e professionisti come difensori dell'ordine esistente in modo da creare nuovo consenso intorno al ruolo della aristocrazia¹¹.

Questa tesi è ben differente da quella espressa nel lavoro di E. A. Smith, il quale fornisce un'interpretazione che sminuisce il peso sociale dell'aristocrazia britannica per affermare una rappresentanza più articolata all'interno della Camera dei Lords. Se si accetta l'ipotesi di un'aristocrazia inglese considerata non come una classe chiusa ma come un *open élite*¹², la vera novità del secolo decimonono sarebbe stato il differente *background* sociale ed economico dei nuovi Pari fondato sull'attività industriale o commerciale. La Camera dei Lords registrò il mutamento sociale seguito all'industrializzazione alterando, seppure in termini relativi, la propria composizione interna: non più espressione esclusiva della classe aristocratica, ma rappresentanza dei principali gruppi di interesse¹³. Attraverso la concessione del *peerage* si legittimavano nuove ricchezze che poco o nulla avevano a che fare con il possesso della terra, e tutto ciò avveniva in conseguenza dell'indebolimento

York 1982.

¹¹ Adonis, *Making Aristocracy* cit., p. 250 e sgg.; sulla trasformazione del partito conservatore inglese F. Cammarano, *Disciplining Democracy: alcune interpretazioni del conservatorismo britannico nella tarda età vittoriana*, in «Ricerche di Storia Politica», I, 1986, 1, pp. 127-53.

¹² La definizione è di Stone, espressa peraltro in forma dubitativa in L. Stone-J. C. Fawtier Stone, *Una élite aperta? L'Inghilterra fra 1540 e 1880*, Bologna 1989 (ed. or. 1984).

¹³ Su questi temi R. Huard, *Opinione pubblica, suffragio e democrazia in Europa. Saggio di tipologia degli Stati*, in *La trasformazione politica* cit., pp. 283-307, in particolare p. 285.

¹⁴ Si tratta di un'interpretazione storica che si basa su studi di più antica data come quello pubblicato negli anni cinquanta da Pumphrey sull'analisi dell'origine sociale dei Pari. Cfr. R. E. Pumphrey, *The Introduction of Industrialists into the British Peerage: a Study in Adapta-*

relativo del settore agrario nell'economia inglese e della crescita di quello commerciale-industriale¹⁴. Smith sottolinea come nell'arco temporale che va dal 1880 al 1911 tra i duecento individui che ottennero la concessione sovrana del titolo di pari un terzo provenisse dalle professioni, dall'esercito e dal servizio diplomatico o civile, un altro terzo dalle élite agrarie, e circa il 39 per cento del totale da una plutocrazia di banchieri, produttori di birra, industriali del ferro, dell'acciaio, armatori, e così via. I Pari restavano indubbiamente una classe ricca (alcuni godevano dei redditi maggiori nel paese) ma cambiava l'idea che il possesso della terra conferisse di per sé autorità politica e sociale¹⁵. Ciò non significò una perdita del prestigio sociale dell'aristocrazia, giacché l'accettazione del *peerage* nella società inglese sarebbe derivato dalla diffusione di un modello culturale imperniato sul mantenimento delle gerarchie sociali e sulla valorizzazione dei titoli nobiliari, condiviso anche dai gruppi sociali in ascesa. Il processo di assimilazione e circolazione delle élite era assicurato dalle *public schools* aperte ai rampolli delle classi medie e dalla politica matrimoniale delle grandi famiglie aristocratiche che vincolavano soltanto i primogeniti eredi al titolo a sposare figlie, nipoti, o sorelle

tion of a Social Institution, in «The American Historical Review», vol. LXV, 1, ott. 1959, pp. 1-16. Fino al 1885 solo sette nuovi pari avevano svolto attività che non fossero, in qualche modo, legate alla terra: di questi, tre erano legati agli ambienti commerciali e gli altri quattro provenivano dalla burocrazia statale. Dopo quell'anno, invece, il 31,5 per cento dei nuovi Pari aveva una qualche connessione con il mondo industriale o commerciale comparato a un 10 per cento del periodo precedente. In questo 30 per cento i non nobili erano il 26,6 per cento e provenivano da tutti i settori industriali o commerciali: ferrovie, armamenti, siderurgia, meccanica, navigazione, chimica tessile. Questi mutamenti nell'origine sociale della parìa inglese, secondo Pumphrey, vanno messi in relazione con la riforma elettorale del 1867, che avrebbe costituito la base per un tentativo di omogeneizzazione della classe politica tra Comuni e Lord: «[...] it may be postulated that the observed phenomenon of a substantial increase in the number of the persons with commercial and industrial background elevated to the peerage in the middle and late 1880's was a lagging secondary reflection of a primary change that had occurred at least a political generation earlier. The suddenness of the change in the 1880's might suggest an equally sudden earlier shift, possibly related to the Reform Act of 1867» Ivi, pp. 12-3. Su questi temi vedi tra gli altri W. D. Rubinstein, *Elites and Wealthy in Modern British History. Essays in Social and Economic History*, Sussex-New York 1987, e J. Scott, *The Upper Classes. Property and Privilege in Britain*, Londra 1982.

¹⁵ Smith, *The House of Lords* cit., pp. 148 sgg. In questa impostazione Smith segue l'interpretazione di Cannadine, *Declino* cit., p. 212. Quest'ultimo però minimizza le conseguenze del processo di concessione della parìa a coloro che non erano proprietari terrieri: «È dunque chiaro che, almeno per quanto riguarda i titoli di nuova creazione, nel 1914 predominavano già i plutocrati e i professionisti [...]. Alla vigilia della guerra, i pari provenienti dal mondo degli affari assommavano forse a un decimo, e quelli che non avevano possedimenti terrieri erano un sesto. Ma [...] dopo il 1910, la componente terriera continuò a essere prevalente alla Camera dei Lord, quando già aveva cessato da una generazione di esserlo alla Camera dei Comuni» (Ivi, p. 214).

¹⁶ In sintesi secondo Smith: «The world of the "upper ten thousand" in Nineteenth century England was a small and exclusive one, but the peerage did not form a cast within it». Smith, *The House of Lord* cit., p. 57.

di altri Pari, non disdegnando per gli altri figli legami meno blasonati ma in alcuni casi fortemente redditizi¹⁶.

Gli studi sulla *governing class* inglese dell'Ottocento hanno analizzato in parte il ruolo dei Pari nelle cariche governative e solo in quanto aristocratici¹⁷. Lo studio di Adonis, invece, ci fornisce un quadro d'insieme da cui emerge come, almeno fino agli anni trenta di questo secolo, i Lord abbiano ricoperto la maggioranza degli uffici ministeriali, mentre in seguito i ministri provenienti dai due rami del parlamento avrebbero teso ad equivalersi. Tra il 1806 e il 1855 il numero degli incarichi governativi ottenuti dai Pari si aggirava intorno al 50,7 per cento, percentuale destinata comunque ad abbassarsi nei decenni che seguirono¹⁸. Tuttavia tra il 1885 e il 1914 i Pari mantennero una forte presenza negli organi di governo inglese, nonché nelle amministrazioni locali specialmente come *Lord Lieutenant* (una sorta di presidente di provincia)¹⁹. Infine ben 65 pari tennero uffici come governatori e/o come ministri nei dipartimenti imperiali; senza contare che tutti i viceré dell'India o il Governatore del Canada e i due terzi dei governatori dell'Australia e Nuova Zelanda e le Presidenze Indiane furono appannaggio di Pari; anzi, dopo il 1880, il loro numero crebbe notevolmente. Agli inizi del secolo la tendenza ad affidare incarichi imperiali ai membri della aristocrazia si ridusse, ma dobbiamo giungere alla fine della seconda guerra mondiale per arrivare ai livelli precedenti gli anni settanta²⁰. Per Adonis, dunque, i Pari continuarono ad essere una *governing élite*, ricoprendo i posti chiave nell'amministrazione interna, a livello locale o centrale, e nelle colonie, anche indipendentemente dalla funzione legislativa svolta dalla *House of Lords*.

Anche Smith considera rilevante il ruolo politico dei Pari per l'esistenza di legami diretti tra la Camera dei Lords e quella dei Comuni, giacché molti eredi di Pari facevano il loro apprendistato politico nella camera bassa nella convinzione, assai diffusa tra gli elettori inglesi, che il governo di una classe ricca e *leisured*, motivata da una tradizione di servizio pubblico e dall'ambizione personale, fosse di gran lunga meno cor-

¹⁷ Ricordiamo a questo proposito la monumentale opera di L. Namier, per il XVIII secolo, *The structure of Politics at the Accession of George III*, Londra 1929; per l'Ottocento abbiamo invece due importanti lavori: W. L. Guttsman, *The British Political Elite*, Londra 1963, e *Elites and Power in British Society*, a cura di P. Stanworth e A. Giddens, Cambridge 1974.

¹⁸ Adonis, *Making Aristocracy* cit., pp. 64-5.

¹⁹ Ivi, pp. 166, 173, 190 e 195.

²⁰ Ivi, pp. 211-2.

²¹ Smith, *The House of Lords* cit., pp. 50 sgg.

²² In conclusione, scrive Smith, «the notion that by or around 1830 England was passing out of her *ancien régime* phase into a new era of rational, utilitarian, and professional gover-

ruttibile rispetto allo sviluppo di un ceto politico composto da professionisti²¹. Se le basi sociali ed economiche dell'aristocrazia si assottigliavano a favore dell'ascesa di nuovi gruppi industriali che, tuttavia, avevano bisogno della legittimazione della parìa per venire accreditati come membri della classe dirigente, il governo del paese rimaneva nella gran parte dei casi in mano ai Lord²².

E tuttavia agli inizi del Novecento, la «singolare mistura» di elementi aristocratici e democratici di cui erano imbevute la società e le istituzioni politiche britanniche incominciò a non funzionare, mettendo in crisi il modello «clientelare» del consenso²³. La permanenza di comunità deferenziali, cioè di comunità che acconsentivano alla propria subordinazione politica, materiale e sociale, non era più dovuta all'egemonia sociale dei Pari ma alla formazione di blocchi conservatori corporativi che ritenevano l'ordine sociale come un'entità organica in cui ciascun individuo aveva un proprio ruolo da giocare²⁴. D'altra parte la comparsa in parlamento di deputati laburisti sancì una diversa polarizzazione del sistema politico inglese accentuando la distanza tra forze progressiste e conservatrici.

I Pari, dunque, al di là e in certo senso indipendentemente dalla Camera dei Lords, giocavano un ruolo essenziale non soltanto nelle forme di autorappresentazione del potere ma nella società inglese. Potremmo dire la stessa cosa per i membri delle altre camere alte europee ottocentesche? La scarsità degli studi non ci consente per la Francia e l'Italia un'analisi altrettanto approfondita²⁵. Sull'élite politica francese ha poi pesato lo stereotipo di un gruppo corrotto e incapace, distinto dalle

nement and ultimately of democracy does not allow for the ability and the will of the old élite to perpetuate its dominance» Ivi, p. 4.

²³ Vedi J. M. Bourne, *Patronage and Society in Nineteenth-Century in England*, Londra 1986.

²⁴ F. Parkin, *Class, Inequality and Political Order*, Londra 1971, in Adonis, *Making Aristocracy* cit., p. 279.

²⁵ In entrambi i casi esistono alcuni studi sulle élite politiche del XIX secolo ma che non analizzano in maniera specifica la partecipazione dei senatori all'attività di governo. Si tratta di una lacuna storiografica lamentata già più di un decennio fa: F. Andreucci, R. Giannetti, C. Pinzani, E. Valleri, *I parlamentari in Italia dall'Unità ad oggi. Orientamenti storiografici e problemi di ricerca*, in «Italia contemporanea», 153, dicembre 1983, pp. 145-64. Per la verità negli ultimi tempi si è risvegliato un certo interesse per la storia del senato non solo da un punto di vista di storia costituzionale ma anche politica; a tal proposito cfr. N. Antonetti e F. Soddu, *Ipotesi per una ricerca sul senato del regno*, in «Le carte e la Storia», 1995, 1, pp. 101 sgg., e M. Di Napoli, *La formazione della rappresentanza meridionale nel primo parlamento unitario (1861): l'elezione dei deputati*, in «Clio», xxxii, 1996, 2, pp. 208-31, nel quale si annuncia una ricerca sui senatori meridionali.

²⁶ D. Halévy, *La fin des Notables*, Parigi 1930; ma sulla stessa linea vedi J. Lhomme, *La grand bourgeoisie au pouvoir*, Parigi 1960 e M. Dogan, *Les filières de la carrière politique en France*, in «Revue Française de Sociologie», VIII, 1967, p. 468.

altre classi dirigenti (alti funzionari, aristocratici, grande borghesia); immagine costruita già negli anni trenta in un famoso libro di Daniel Halévy, *La fin des Notables*²⁶. Solo negli anni ottanta gli studi sulla classe politica francese si sono liberati da un pregiudizio che prima ancora di essere storiografico era politico²⁷. Due recenti volumi hanno analizzato con una metodologia prosopografica l'élite, anche politica, della Terza Repubblica giungendo a conclusioni assai simili. Jean Estèbe, non potendo studiare l'intero corpo parlamentare, si è concentrato sul personale di governo²⁸. Analizzando le carriere, le origini socio-professionali, i luoghi di provenienza, gli studi, le alleanze matrimoniali ma anche i rapporti familiari interni, l'autore delinea un quadro generale del gruppo dirigente della Repubblica. La classe politica francese presenterebbe un carattere originale rispetto a quella inglese, essendo formata essenzialmente da un personale politico specializzato proveniente dalla provincia (avvocati, proprietari terrieri, borghesi diplomati), che riesce a fare breccia nel mondo parigino. Lungi però dal rappresentare un gruppo distinto dal resto dell'élite dirigente, la seconda generazione intratterrà relazioni assai strette, attraverso matrimoni o rapporti d'affari, con l'alta finanza o l'aristocrazia, fino a formare un «relais social». La classe politica francese avrebbe avuto quindi il merito di svolgere il compito strategico di consentire allo Stato di mantenere la coerenza della nazione e di impedire la disgregazione dei ceti dirigenti. Il secondo volume, di Christophe Charle, analizza, anche in questo caso con un metodo prosopografico, l'intero corpo delle élite francesi tra 1880 e 1900, utilizzando i dati tratti dal dizionario «Qui êtes-vous?» del 1901²⁹. Il valore euristico di questo lavoro è minore rispetto al primo, per una intrinseca superficialità della scelta metodologica che impedisce un approfondimento più sistematico; e tuttavia è assai interessante l'analisi sull'élite intellettuale e sul suo ruolo nella formazione dell'opinione pubblica francese e nella costruzione di gruppi dirigenti selezionati non più su una base notabile ma meritocratica.

²⁷ Vedi gli studi in lingua inglese curati da J. Howorth, P. G. Cerny, *Elites in France. Origins, Reproduction and Power*, Londra 1981; P. Birnbaum, *The Heights of Power. An Essay on the Power Elite in France with a New Postscript*, Chicago 1981; per un'analisi quantitativa P. Avril et. al., *Personnel politique français. 1870-1988*, Parigi 1989.

²⁸ J. Estèbe, *Les ministres de la République, 1871-1914*, Parigi 1982.

²⁹ C. Charle, *Les élites de la République 1880-1900*, Parigi 1987.

³⁰ Marichy, *Le deuxième chambre* cit., p. 326.

³¹ Ivi, pp. 336-63 e 461-7; per un'analisi sul conservatorismo delle classi dirigenti francesi, H. Lebovics, *The Alliance of Iron and Wheat in the Third French Republic 1860-1914. Ori-*

L'unico studio che compie un'analisi sull'élite senatoriale francese è proprio quello, ormai un po' datato ma essenziale per quanto riguarda il quadro statistico e più volte citato, di Marichy. Nel senato della Terza Repubblica due categorie dominarono incontrastate: i proprietari terrieri (non sappiamo quanto di questi fossero nobili) e i giuristi³⁰. Non è difficile capire perché proprietari ed esponenti delle libere professioni coprano la quasi totalità della rappresentanza politica di un senato conservatore che potremo definire liberal-rurale, fondato sull'adesione delle campagne e sulla formazione giuridica come canale privilegiato per la carriera politica. Istituito per compensare le tendenze repubblicane e democratiche della camera dei deputati, il senato francese avrebbe dovuto mantenere una maggioranza conservatrice e soprattutto monarchica. Ma come si è detto accadde il contrario. Lo spostamento della maggioranza dell'assemblea su posizioni repubblicane favorì la partecipazione governativa dei senatori, ed anzi il senato fornì numerosi presidenti del consiglio e ministri. Non solo ma analizzando la durata dei governi presieduti da senatori in media più lunga di quelli presieduti da deputati, l'autore ribadisce il ruolo di stabilizzazione e conservazione dell'ordine repubblicano svolto dal senato francese³¹.

In Italia, oltre alcune ricerche di carattere storico-giuridico, solo i recenti contributi di Antonetti e Lanciotti hanno tentato di fornire una qualche risposta attraverso un'analisi dei mutamenti quantitativi nella distribuzione per gruppi sociali o professionali dei senatori. Scopriamo così che, tra l'Unità e la prima guerra mondiale, da un'egemonia dei senatori nominati per censo si passa ad un'egemonia degli ex-deputati; un'altra indagine riguarda la provenienza geografica dei senatori che dimostra la superiorità numerica costante di alcune regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Campania, Sicilia) sulle altre³². Come è stato messo in rilievo da Guido Melis, una specifica caratteristica del senato regio era la forte presenza di nomine per categorie burocratiche (ambasciatori, magistrati ordinari e amministrativi, alti burocrati, governatori e prefetti), che nel periodo preunitario corrispondono al 13,36 per cento del totale per salire al 16,83 per cento nell'età della Destra e mantenere questa percentuale con qualche oscillazione negli anni seguenti³³.

gin of the New Conservatism, Eaton Rouge, Louisiana State UP 1988.

³² Vedi le appendici di Antonetti, *Gli invalidi* cit., pp. 265 sgg., e Lanciotti, *La riforma* cit., pp. 51-6.

³³ Melis, *La partecipazione dell'alta burocrazia* cit., pp. 211-36, in particolare pp. 214 sgg.

³⁴ P. Farneti, *Sistema politico e società civile*, Torino 1971. Id., *La classe politica della Destra e della Sinistra*, in *Istituzioni e società nella storia d'Italia*. vol. IV, *Gli apparati statali dall'Unità al Fascismo*, a cura di I. Zanni Rosiello, Bologna 1989, pp. 291-305. Cfr. anche G.

Anche per l'Italia, in mancanza di studi specifici, si rende necessario allargare lo sguardo a ricerche che hanno avuto per oggetto l'analisi dell'intera classe politica. In tal senso rimane imprescindibile lo studio di Paolo Farneti sull'élite parlamentare italiana del periodo liberale, che insiste molto sulla «omogeneità» tra rappresentante e rappresentato³⁴. Nell'Italia postunitaria ci sarebbe stata un tipo di rappresentanza che la scienza politica definisce come «somigliante o simile» con i ceti dirigenti della società, pur non essendo elettiva e non avendo responsabilità politiche verso gli elettori. E proprio queste considerazioni spingono Antonetti ad affermare come i senatori del regno non solo «somigliavano al notabilato e all'apparato della dirigenza amministrativa del paese, ma ne costituivano una quota significativa»³⁵. Lo stesso Romanelli, mi pare, si collochi all'interno di questa interpretazione quando sottolinea la dimensione progettuale del processo di *State-building* portato avanti dalla Destra storica, in particolar modo dalla sua componente ministeriale, in contrasto con il periodo successivo. I caratteri del sistema politico liberale – ristrettezza del suffragio censitario, sistema amministrativo accentrato, interscambiabilità di ruoli tra amministrazione e politica – avrebbero così tratteggiato il profilo di una società oligarchica nella quale i diritti di proprietà erano difesi anche di fronte ad interessi sociali o produttivi e i possidenti erano preferiti agli stessi imprenditori³⁶. Con l'ascesa della Sinistra al governo, e poi con la riforma elettorale del 1882, si sarebbe formato un ceto politico «professionale», il che avrebbe comportato di per sé caduta della tensione etica nella politica, clientelismo, affarismo³⁷.

In uno studio del 1984 Alfio Mastropaolo ha criticato l'immagine farnetiana di una «[...] vantata "omogeneità" e "organicità" della Destra storica che avrebbe fatto da supporto a quel piglio, giacobino o bonapartista che fosse, venato di autoritarismo e paternalismo, pur se non illiberale, con cui essa pose mano alla costruzione dello Stato»³⁸. La camera dei

Sartori, *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli 1963, M. Cotta, *Classe politica e Parlamento in Italia (1946-1976)*, Bologna 1976.

³⁴ Antonetti, *Gli invalidi* cit., p. XIX.

³⁵ R. Romanelli, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna 1988, pp. 9 sgg.

³⁷ L'interpretazione fu costruita al momento della sconfitta dalla Destra e in seguito è stata ripresa e accettata dalla storiografia, nonostante l'autorevole parere contrario di Croce. Cfr. S. Lupo, *Croce, Volpe e l'Italia liberale*, in «Storica», 1, 1995, pp. 11-36.

³⁸ A Mastropaolo, *Sviluppo politico e parlamento nell'Italia liberale. Un'analisi a partire dal meccanismo della rappresentanza*, in «Passato e presente», gennaio-aprile 1986, pp. 29-91 (p. 35).

³⁹ Ivi, p. 51.

⁴⁰ S. Lanaro, *L'Italia nuova. Identità e sviluppo, 1861-1988*, Torino 1988, pp. 106-11.

⁴¹ Cfr. *I magistrati italiani dall'unità al fascismo. Studi biografici e prosopografici*, a cura

deputati del primo ventennio unitario fu caratterizzata sicuramente da una forte presenza di proprietari che però erano superati in percentuale da avvocati, seppure di alto profilo professionale (e perciò stesso con *background* diverso dalla successiva classe forense), magistrati, militari, pubblici impiegati e docenti universitari, che si organizzarono essenzialmente per gruppi regionali. Con la Sinistra, continua Mastropaolo, il seggio parlamentare era diventato appannaggio «di un più vasto gruppo di notabili, che si muoveva con disinvoltura nei dintorni dei ministeri, culturalmente più provinciale, oltretutto teso in misura sempre maggiore a specializzarsi, a professionalizzarsi e a costituirsi in ceto specializzato»³⁹. Il parlamento sarebbe divenuto quindi il luogo della espressione degli interessi particolaristici di quelle borghesie municipali tenute ai margini del sistema politico⁴⁰.

Se spostiamo la nostra attenzione a studi più specifici otterremo un profilo della rappresentanza senatoriale ancora più ricco e articolato. Due ricerche in particolare mi sembrano significative: l'una di Pietro Saraceno sulla magistratura italiana, l'altra di Guido Melis sull'amministrazione pubblica⁴¹. Entrambi gli autori sottolineano la centralità del laticlavio come momento culminante di carriere amministrative (prefetti, consiglieri di Stato ecc.) e giudiziarie nell'Italia liberale ed oltre. Le categorie di nomina al seggio senatoriale previste dallo statuto per i membri del potere giudiziario erano sei e vi confluivano magistrati ordinari e della Corte dei Conti⁴². I magistrati-senatori svolgevano un ruolo essenziale nella discussione e relazione dei progetti legge; ovviamente in special modo quelli riguardanti l'ordine giudiziario ma anche materie generali.

di P. Saraceno, Roma 1988; ma soprattutto, dello stesso autore, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione. Linee di un'analisi socio-politica del personale dell'alta magistratura italiana dall'Unità al fascismo*, Roma 1979; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bologna 1996, e Id., *La partecipazione politica dell'alta burocrazia italiana al senato nell'epoca liberale*, in «Trimestre», XXII, 1988, 1-4, pp. 212-36.

⁴² Se analizziamo il dato aggregato, dal 1848 al 1948, sui 2404 senatori (esclusi i diciotto membri di diritto perché provenienti dalla Casa Reale) i magistrati nominati senatori furono 192; con percentuali variabili nei differenti periodi: dall'unità al 1870 dell'8,60 per cento, nel decennio successivo calerà al 7,03 per cento, per poi stabilizzarsi intorno al 6 per cento dal 1890 fino al 1910. La percentuale di magistrati che ricoprirono la carica di presidente e vice presidente dell'assemblea fu, con lievissime oscillazioni, del 33 per cento per gli anni 1848-1900, per scendere al 12,50 per cento tra il 1900 e il 1924. Saraceno, *Alta magistratura* cit., pp. 37-45.

⁴³ Ivi, p. 45.

⁴⁴ All'interno delle categorie i prefetti fanno la parte del leone con il 17,76 per cento delle designazioni, i diplomatici si attestano sul 15,13 per cento e i consiglieri di Stato al 12,82 in

La magistratura italiana – scrive Saraceno – era dunque, almeno fino alla fine dell'Ottocento ben rappresentata sia nell'esecutivo, cui forniva larga parte dei ministri, dei segretari generali e dei sottosegretari del ministero di Grazia e Giustizia, sia nel legislativo, dove, soprattutto tramite i suoi numerosi ed attivi rappresentanti in Senato, poteva controllare le riforme che interessavano l'ordine giudiziario⁴³.

Altrettanto forte è la presenza – prevista da apposite categorie di nomina – di prefetti, generali, ambasciatori e consiglieri di Stato. In complesso Melis valuta l'apporto delle categorie «burocratiche» (intendendo con questo termine alti magistrati, prefetti, ambasciatori, governatori e consiglieri di Stato) per il periodo 1848-1933 come pari al 16,30 per cento delle nomine, e addirittura al 26,27 per cento se si includono anche gli ufficiali. L'apice di queste nomine si raggiunge nel periodo 1876-99, scende lievemente nell'età giolittiana e subisce un netto crollo dopo la prima guerra mondiale⁴⁴. L'accentuata presenza di questa élite burocratica scrive Melis:

configura il Senato come l'organo nel quale, indirettamente o direttamente, convergono esperienze politiche, giudiziarie e amministrative destinate a restare incomunicanti. Per quanto l'ipotesi meriti una verifica, emerge insomma il profilo di una seconda camera quale istituzione di raccordo, nella quale si ricomponde la dialettica tra politica e (per quanto esistano nell'esperienza italiana) *Gran-Corps* dello Stato⁴⁵.

6. Conclusioni.

La differenza tra la Camera dei Lords e i senati europei non consistette, dunque, nel presunto funzionamento della prima opposto alla seconde, ma nel fatto che i Pari inglesi rappresentavano un'élite sociale e politica ancora potente nell'Inghilterra vittoriana. Sia che fossero proprietari o plutocrati, i Pari facevano parte di un'istituzione forse obsoleta ma che costituiva il luogo di riconoscimento di un'élite. L'erosione dell'egemonia sociale, seppure lenta e graduale, impose anche per la camera alta inglese un riadattamento delle funzioni istituzionali di cui gli stessi contemporanei, conservatori o liberali, furono

Melis, *La partecipazione* cit., p. 219.

⁴³ Ivi, p. 226. Lo stesso Melis ha ripreso il tema delle competenze nella camera alta nella *Storia dell'amministrazione* cit., p. 198; a tal proposito cfr. F. Soddu, *Il senato del regno in età giolittiana*, Università degli Studi di Roma La Sapienza, tesi di dottorato in Storia delle dottrine politiche e Filosofia della politica, VI ciclo, 1995.

⁴⁴ «Le premier cycle constitutionnel française – ha scritto a questo proposito Marichy – avait donc fini par trouver dans un Parlement bicamerale un instrument intéressant de libéralisme politique. Ma en fondant la Chambre Haute sur une aristocratie dépréciée, sans indé-

consapevoli. Ci troviamo quindi di fronte ad un modello «inglese» assai più articolato rispetto alla dicotomia crisi/persistenza, e che non consente di descrivere semplicisticamente il destino politico dei Pari come un processo unilineare di decadenza dal 1830 al XX secolo.

La permanenza dell'aristocrazia inglese come *governing élite* impedisce una definizione di élite strategica per i Lords, anche se, come abbiamo visto, politici, studiosi di diritto e politologi indicavano la strada della specializzazione e della meritocrazia per riformare la concessione della parìa. La definizione *strategic élites* sembrerebbe più consona per il senato francese. A differenza dell'aristocrazia britannica la nobiltà francese, riportata in auge durante la Restaurazione dalle due monarchie borbonica e orleanista con la fusione dell'aristocrazia di antico regime con quella imperiale, non riuscì a trovare una propria autorevolezza politica; in seguito l'abolizione del diritto ereditario a favore della concessione regia aveva finito col distruggere l'indipendenza della assemblea¹. La scelta di optare per un senato che fungesse da camera di compensazione rispetto all'assemblea dei deputati, grazie ad alcuni caratteri particolari come la maggiore durata della carica e il differente meccanismo elettorale, consentì la formazione di un ceto politico notabile con una funzione di moderazione e dotato di autorevolezza.

Laddove la connotazione di élite strategica sembra maggiormente funzionare è nel caso italiano. Se infatti analizziamo il sistema politico italiano nelle sue diverse componenti – monarchia, governo, camera dei deputati e senato vitalizio – i caratteri principali nella età della Destra furono la compenetrazione tra politica e amministrazione e il carattere notabile della rappresentanza parlamentare. Quando questo modello ottimizio, vigente nei primi anni postunitari anche nella camera dei deputati, entrò in crisi, in seguito all'estensione del suffragio, il senato del regno ne divenne in qualche modo il depositario politico. In forza di questa origine la camera alta sarebbe diventata il luogo di ricomposizione dei conflitti interni alla classe dirigente in quanto avrebbe offerto la possibilità della rappresentanza non solo a proprietari o, in misura assai inferiore, ad industriali ma anche a burocrati, prefetti, magistrati, diplomatici, cattedratici e militari; professioni, è il caso di

pendence ni prestige, il l'avait privé de toute efficacité. Le problème subsistait donc de trouver une solution au recrutement de la Deuxième Chambre» Marichy, *La deuxième chambre* cit., p. 70.

² Su questa linea si muovono gli studi di storia costituzionale; cfr. Antonetti e Soddu *Ipotesi per una ricerca sul senato del Regno* cit.

³ Come già fu sottolineato in uno studio del 1922: «Le problème de la seconde chambre

sottolineare, che i senatori continuavano a svolgere anche dopo la nomina. Lungi dall'essere una carica onorifica, il laticlavio delimitava un'area della classe dirigente, nel tentativo di definire i confini di una élite «strategica» della società italiana. La rappresentanza parlamentare si sarebbe quindi scissa da una parte in un ceto di professionisti della politica, e dall'altra in una presunta élite «naturale», perché sganciata dalle forme di legittimazione elettorale, e destinata a svolgere un ruolo politico di governo della società². Il senato regio, infatti, proprio per le sue peculiarità costituzionali – nomina regia, selezione per categorie «professionali» differenti, distinzione sociale – avrebbe dovuto rivestire il ruolo di classe dirigente specializzata.

Nell'Europa dell'Ottocento, in un'era che si avviava ad essere democratica o liberal-democratica, l'istituzione di camere alte avrebbe dovuto tradurre in realtà il mito politico di un'élite sociale «naturale», sul modello inglese, capace di muoversi con lo spirito progressivo del secolo decimonono, senza abdicare ad un ruolo di moderazione. Se la storia non aveva prodotto ed anzi aveva spazzato via un'élite sociale autorevole, come nel caso francese, questa si sarebbe potuta costruire attraverso un'operazione di ingegneria costituzionale. I senati, pur mantenendo un ruolo politico moderato e in alcuni casi anche antidemocratico, avrebbero dovuto tendere a divenire il luogo istituzionale della espressione di élites selezionate attraverso meccanismi di capacità intellettuale, censo, fedeltà allo Stato, comunque in grado di distillare dal seno della società «virtù e talento».

Nel primo dopoguerra la discussione sulle camere alte avrebbe preso strade diverse da quelle fin qui delineate³. Era stato già Gaetano Mosca alla fine del secolo a porre il problema all'interno di una prospettiva antiliberal. Egli aveva infatti recuperato la posizione milliana delle élites colte per designare un senato «[...] scelto da una classe di funzionari, indipendente dalla nomina governativa come dalle elezioni popolari e che comprendesse gli elementi più colti e indipendenti della nazione»⁴. L'impostazione di Mosca si poneva all'interno di una visione corporativa dei rapporti sociali e politici, che aveva anticipato un

[...] n'est qu'une petite partie de ce problème, beaucoup plus large, qu'on peut dénommer celui de la compétence dans la démocratie», W. R. Sharp, *Le problème de la seconde chambre et la démocratie moderne*, Thèse pour le doctorat (Science politiques et économiques), Bordeaux 1922, p. 135.

² G. Mosca, *Teoria dei governi e governo parlamentare*, Roma 1884, ora in *Scritti Politici*, a cura di G. Sola, Torino 1982.

³ M. Cahierre, *Le déclin des chambres hautes*, Thèse pour le doctorat (Science politiques et économiques), Rennes 1925, pp. 152-9; sulla diffusione del corporatismo nella società europea degli anni venti il rimando d'obbligo è all'analisi comparata di C. S. Maier, *La rifonda-*

modello di rappresentanza degli interessi realizzatasi nelle costituzioni postbelliche di paesi come l'Austria o la Germania⁵. Negli anni venti e trenta la questione centrale che l'Europa si trovò ad affrontare non fu più il «contenimento» delle spinte dei ceti subalterni per un allargamento delle basi sociali dello Stato, ma la crisi e, in qualche paese, la demolizione del sistema politico rappresentativo ad opera di regimi autoritari e/o fascisti. Il quadro di riferimento in cui si poneva il ruolo delle camere alte mutò allora completamente.