

Nuova Gran Bretagna, Nuova Camera dei Lords?

di Justin Frosini

Abstract: *New Britain, New House of Lords?* – The first section of this paper provides a brief overview of the history of the House of Lords since the approval of the Parliament Act in 1911. The second section then goes on to examine the proposals put forward by Britain’s three main political parties (Conservative, Labour and Liberal Democrats) over the last two decades. The third section is devoted to the defeat of the House of Lords Reform Bill 2012 and the limited changes introduced by the House of Lords Reform Act 2014. The fourth part of the paper focuses on chapter 11 of the Labour Party’s proposed reform of the second chamber contained in its set of recommendations *A New Britain. Renewing Our Democracy and Rebuilding Our Economy* presented to the general public in December 2022. Finally, this paper highlights the fact that opting for a fully elected second chamber would certainly overcome the lack of democratic legitimization however it could also create a series of severe problems with regard to the functionality of Britain’s parliamentary form government.

Keywords: Labour party; Economic crisis; Constitutional change; House of Lords; Second chamber

1971

1. Introduzione

Il titolo di questo contributo è una parafrasi di un divertente commento del politico laburista repubblicano Dennis Skinner durante la cerimonia dello *State Opening of Parliament e del Throne speech* del 1995. In quell’occasione il deputato di Bolsover urlò “*New Labour, New Black Rod!*” usando lo slogan del partito laburista di Tony Blair per sottolineare che la regina aveva nominato un nuovo *Usher of the Black Rod*¹. Quasi trent’anni più tardi il Regno Unito sembra di nuovo destinato ad un’alternanza al governo tra un partito conservatore logorato da quattordici anni al potere e diviso su molti temi e un partito laburista che ha virato di nuovo verso il riformismo dopo un opaco periodo di *leadership* da parte della sinistra massimalista. Il “pacchetto” di raccomandazioni presentato dal partito guidato da Sir Keir Starmer nel dicembre 2022 e intitolato *A New Britain. Renewing Our Democracy and Rebuilding Our Economy* riassume le ambizioni di un partito pronto a riprendere in mano le redini del potere. Il presente contributo si soffermerà sul capitolo 11, intitolato *A New Second Chamber for a New Britain*,

¹ *Black Rod*, in H. Chisholm (ed.), *Encyclopædia Britannica*, Vol. 4, 11th ed., Cambridge, 1911, 24–25.

che tratta una questione di cui si discute nel Regno Unito da circa un secolo². Infatti, quello della riforma della Camera dei *Lords* è un tema che appassiona e insieme affligge i governi del Regno Unito. Numerose sono state le proposte e le riforme intraprese, tese a superare l'ereditarietà e ad introdurre una camera in gran parte elettiva. Infatti, è difficile da giustificare, all'interno di una democrazia rappresentativa, l'esistenza di una camera non elettiva, in cui alcuni membri sono nominati in virtù di un diritto di tipo ereditario. La riforma tuttavia si è dimostrata un terreno scivoloso e, se essa appare urgente per molti costituzionalisti, non appassiona tuttavia l'elettorato ed è stata spesso sacrificata di fronte a questioni più pressanti³.

Basandosi su precedenti ricerche condotte su questo tema⁴ il presente contributo inizierà con una breve ricostruzione della storia della Camera dei *Lords* a partire dall'approvazione del *Parliament Act* nel 1911; successivamente verranno esaminate le posizioni dei tre principali partiti politici relativamente alla riforma di tale Camera. Verranno quindi illustrate le ragioni che hanno portato alla bocciatura dell'*House of Lords Reform Bill 2012*, per poi passare ad un'analisi delle limitate novità introdotte dall'*House of Lords Reform Act 2014*. Si passerà poi ad esaminare la proposta di riforma presentata nel dicembre 2022 dal partito di Starmer. Infine, si evidenzierà che, da un lato, la scelta dei laburisti di optare per una seconda camera totalmente elettiva risolverebbe la questione della mancanza di legittimazione democratica, ma, dall'altro, ciò comporterebbe una serie di gravi problemi inerenti alla forma di governo parlamentare.

Partiamo dalla ricostruzione storica. Pur in assenza di una riforma radicale, la Camera dei *Lords* ha comunque conosciuto un graduale processo di riduzione delle proprie competenze che non va sottovalutato. In particolare, i *Parliament Acts* del 1911 e del 1949 ne hanno di fatto eliminato il potere di veto sui c.d. *money bills*, vale a dire le leggi in materia finanziaria o fiscale. Oggi la camera alta può al massimo ritardare l'approvazione di una legge fino ad un anno, trascorso il quale la Camera dei Comuni potrà approvare la legge e renderla esecutiva senza il consenso dei pari. Quest'ultima possibilità, sancita dal *Parliament Act 1949*, è stata tuttavia utilizzata nella storia britannica solo in quattro casi⁵. Giova inoltre tenere presente che l'azione della Camera dei *Lords* è fortemente influenzata dalla *Salisbury Convention*, una convenzione costituzionale che impedisce ai pari di opporsi alle leggi approvate dal governo in attuazione di impegni

² J.O. Frosini, *La riforma della House of Lords: un dibattito che dura da più di un secolo*, in *Percorsi costituzionali*, 2, 2014, 493.

³ Nel "mare magnum" di opere dedicate ad un'analisi storica della Camera alta si segnalano: J.E. Powell, K. Wallis, *The House of Lords in the Middle Ages*, London, 1968 e J.R. Maddicott *The Origins of the English Parliament, 924-1327*, Oxford, 2012.

⁴ J.O. Frosini, *La riforma della House of Lords*, cit., 493-508.

⁵ Vale a dire il *War Crimes Act 1991* (l'unica volta in cui la *House of Lords* è stata scavalcata da un governo conservatore), lo *European Parliamentary Elections Act 1999*, il *Sexual Offences (Amendment) Act 2000* e lo *Hunting Act 2004*. Vedi V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford, 2009, 150; J.O. Frosini, *La riforma della House of Lords*, cit., 494.

esspressamente assunti nel manifesto elettorale⁶. *Last, but certainly not least*, è bene ricordare che la Camera dei *Lords* non vota la fiducia al governo.

Nell'ultimo quarto di secolo i più importanti passi verso la riforma della camera alta⁷ sono stati l'*House of Lords Act 1999* – che ha eliminato il diritto ereditario con l'eccezione di 92 *hereditary peers* – ed il *Constitutional Reform Act 2005*, che ha istituito la *Supreme Court of the United Kingdom* (operativa dal 2009) rimuovendo il ruolo di corte di ultima istanza della *House of Lords*⁸. Non va neppure trascurato l'*House of Lords Act 2014* anche se ha avuto un impatto decisamente minore rispetto agli *acts* del 1999 e del 2004.

La legge del 1999, in particolare, è carica di implicazioni politiche. Fino a quando i pari erano in maggioranza membri ereditari, il partito conservatore aveva sempre avuto la maggioranza nella camera alta; infatti, storicamente i *lords* hanno inflitto molte più sconfitte legislative ai governi laburisti che a quelli conservatori⁹. Dal 2005 al 2013 invece, il partito maggiormente rappresentato è stato quello laburista, anche in conseguenza del grande numero di *life peers* nominati da Tony Blair (ben 386 nuovi membri). Le nomine degli ultimi anni presentano chiaramente un carattere

⁶ J.O. Frosini, *La riforma della House of Lords*, cit., 495. Questa convenzione è stata stabilita dal quinto Marchese di Salisbury, il nonno dell'*ex* capogruppo conservatore alla Camera alta Lord Cranbourne, in seguito alla vittoria elettorale dei laburisti nel 1945. Onde evitare uno scontro con l'allora Primo Ministro Clement Atlee, egli affermò che la Camera dei *Lords* non doveva opporsi ad alcuna proposta di legge basata sul manifesto elettorale dei laburisti. Tuttavia, come ha giustamente osservato Giulia Caravale, dopo la riforma del 1999 la nuova composizione ha fatto acquisire ai componenti della Camera alta una rinnovata fiducia nel proprio ruolo e di conseguenza i *Lords* hanno iniziato ad esercitare un effettivo controllo sull'esecutivo, tanto che la *Salisbury Convention* è stata in questi anni disattesa più volte, v. G. Caravale, *Regno Unito: "Modest and Simple". L'House of Lords Reform Act 2014 e la "piccola" riforma della Camera dei Lords*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/telescopio/0070_caravale.pdf, 3.

⁷ Tra le tante opere che vertono sulla riforma della Camera alta si segnalano M. Russell, *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, Oxford, 2000; *Id.*, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford, 2013; R. Blackburn, R. Plant (eds.), *Constitutional Reform*, London, 1999, trad.it. A. Torre, *Riformare Westminster*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, 256 ss.; G. Caravale, *Il bicameralismo britannico nel duemila*, in *Quaderni costituzionali*, 75, 2000, 545 ss.; F. Cassella, *L'abolizione del principio ereditario nella riforma della Camera dei Lords*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, 141 ss.; A. Gratteri, *Quale futuro per la Camera dei Lords?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 65 ss.

⁸ J.O. Frosini, *La riforma della House of Lords*, cit., 495.

In merito alla creazione della Corte suprema si rinvia in particolare ad una serie di articoli apparsi nel 2004 sul volume 24 di *Legal Studies*, la rivista della *Society of Legal Scholars*: B. Hale, *A Supreme Court for the United Kingdom?*, in 24 *Legal Studies* 36 (2004); A. Le Sueur *Developing mechanisms for judicial accountability in the UK*, *ibidem*; K. Malleon, *Modernising the constitution: completing the unfinished business*, *ibidem*, D. Woodhouse *The Constitutional and Political Implications of a United Kingdom Supreme Court*, *ibidem*.

⁹ ...infatti c'era un famoso detto secondo il quale i *lords* dormivano tranquilli e sereni durante un governo *tory* mentre stavano allerti e svegli durante un governo laburista o liberale.

più marcatamente politico, con molti *ex* membri della camera bassa nominati *life peers*. Tale tendenza è continuata con i governi successivi. L'aumento del numero dei pari è stato oggetto di forti critiche da parte dei sostenitori della necessità della riforma che hanno sottolineato come ciò potrebbe comportare il verificarsi di casi di corruzione: in varie occasioni infatti è apparso chiaro che il *peerage* sia stato concesso come contropartita di grossi contributi elettorali. Nell'aprile del 2023 il Presidente della Camera alta, John Francis McFall, ha asserito che la Camera dei *Lords* ha bisogno di membri più indipendenti ed esperti. Tale affermazione venne fatta tra crescenti polemiche dovute ai piani degli *ex* primi ministri Boris Johnson e Liz Truss di riempire la camera con dozzine di alleati politici e finanziatori. Infatti, si ricorda che ogni *ex* capo del governo ha il diritto di nominare un certo numero di persone alla Camera dei *Lords*. Infatti, qualche mese più tardi, a soli 30 anni, Charlotte Owen, già assistente di Boris Johnson, diventa il più giovane membro di sempre della Camera alta, nonostante le forti critiche legate alla sua mancanza di esperienza. Si ricorda che Johnson ha nominato sette dei suoi più stretti collaboratori come parte della sua controversa lista di onorificenze che ogni primo ministro uscente ha il diritto di compilare¹⁰. Attualmente la Camera dei *Lords* ha ben 785 membri¹¹. Pur rilevando come mediamente non partecipino più di un quarto degli aventi diritto è chiaro che ci si trova di fronte ad una camera sovradimensionata, che conta più membri del parlamento europeo¹². In mancanza di una disciplina chiara inerente alle nomine la composizione della *House of Lords* è destinata ad aumentare a dismisura. Ogni primo ministro potrà procedere infatti ad un numero di nomine sufficiente a riacquistare la maggioranza, controbilanciando quelle effettuate dal suo predecessore.

Per quanto concerne invece la riforma del 2005 con cui, tra le altre cose, è stata abolita la funzione giudiziaria della Camera dei *Lords*, c'è sicuramente stato un problema di metodo. Infatti, come ha polemicamente osservato Andrew Le Sueur¹³, quando, tra qualche anno, si celebrerà l'anniversario della nascita della nuova Corte suprema, la data dovrebbe essere il 12 giugno 2003, giorno di un semplice rimpasto di governo da parte di Tony Blair durante il quale, tramite un mero comunicato stampa, il popolo britannico è stato informato del fatto che: a) la carica plurisecolare di *Lord Chancellor* sarebbe stata abolita¹⁴; b) all'interno al gabinetto era stato creato il Ministro per gli affari costituzionali; c) sarebbe stata istituita una nuova commissione per la nomina dei giudici in Inghilterra e Galles; d) il Governo intendeva creare una nuova Corte suprema e rimuovere le funzioni

¹⁰ J.O. Frosini, *Cronache costituzionali dall'estero – Regno Unito*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2023, 967 ss; M. Russell, *Boris Johnson's 36 new peerages make the need to constrain prime ministerial appointments to the House of Lords clearer than ever*, in *UCL Constitution Unit Blog*, 31 July, 2020.

¹¹ V. <https://members.parliament.uk/parties/Lords> (ultimo accesso 14 maggio 2024).

¹² J.O. Frosini, *La riforma della House of Lords*, cit., 497

¹³ A. Le Sueur, *The Conception of the UK's New Supreme Court*, in A. Le Sueur (ed.), *Building the UK's New Supreme Court. National and Comparative Perspectives*, Oxford, 2004, 3-6.

¹⁴ Storicamente si ritiene che il primo *Lord Chancellor* fosse Herfast, vescovo di Elmham, nominato nel 1068 da Guglielmo il Conquistatore, v. J.O. Frosini, *La riforma della House of Lords*, cit., 497.

giudiziarie della seconda camera. Come ha osservato sempre Le Sueur, molti costituzionalisti e non, sono rimasti negativamente sorpresi dal fatto che una riforma di tale portata non fosse il frutto del lavoro di una *Royal Commission*¹⁵, ma di un mero *cabinet reshuffle*. Tra l'altro va sottolineato che della Corte suprema e dell'abolizione dell'ufficio del *Lord Chancellor* non c'era assolutamente menzione nel manifesto elettorale dei laburisti per le elezioni politiche del 2001, anzi in un libro bianco pubblicato nel novembre del 2001 il Governo aveva dichiarato di essere intenzionato a *mantenere le funzioni giudiziarie* di una Camera dei *Lords* riformata¹⁶.

2. La posizione dei principali partiti rispetto alla riforma

Prima di esaminare la proposta con cui il partito laburista intende condurre la prossima campagna elettorale¹⁷ giova riassumere come si sia evoluta la posizione dei tre maggiori partiti in merito alla riforma della camera alta. Partendo dal partito conservatore¹⁸ è bene ricordare che esso ha partecipato ai negoziati intercorsi tra i tre principali partiti nel 1967-1968 sulla riforma della Camera dei *Lords* proposta dall'allora Governo Wilson e che hanno portato a un completo accordo con i laburisti e i liberali per la modifica della composizione e delle funzioni della seconda camera¹⁹, ma da allora si è poi opposto a qualsiasi altra riforma ivi compresa quella approvata dal Governo Blair (con il sostegno dei liberal-democratici) nel 1999. Tuttavia, nelle ultime tre elezioni politiche (2001, 2005 e 2010) il partito conservatore ha cambiato radicalmente posizione sostenendo invece una Camera dei *Lords* sostanzialmente elettiva. Così, il manifesto elettorale con cui ha vinto le elezioni del 2010 recitava: *“We will work to build a consensus for a mainly-elected second chamber to replace the current House of Lords, recognising that an efficient and effective second chamber should play an important role in our democracy and*

¹⁵ Si ricorda che le *Royal Commissions* sono commissioni *ad hoc* nominate con decreto reale su iniziativa del Governo per indagare su problemi di pubblico interesse e avanzare le proposte ritenute necessarie.

¹⁶ *The House of Lords – Completing the Reform*, Cm 5291 (2001), par. 81. Ancora una volta emergono le peculiarità dell'ordinamento britannico dovute all'assenza di un procedimento aggravato per la revisione della costituzione. V. J.O. Frosini, *Revisione e “manutenzione” costituzionale nel Regno Unito*, in F. Palermo (a cura di), *La “manutenzione” costituzionale*, Padova, 2007, 356-357.

¹⁷ ...si ricorda che le prossime elezioni politiche, al più tardi, si terranno nel gennaio 2025.

¹⁸ Tra le numerose opere dedicate all'atteggiamento del partito conservatore rispetto alla riforma della Camera alta si segnalano: D. Close, *The collapse of resistance to democracy: Conservatives, adult suffrage and second chamber reform, 1911-1928*, in 20(4) *Historical Journal* 893 (1977) e N.R. McCrillis, *Taming democracy?: the Conservative party and the House of Lords reform, 1916-1929*, in 12 *Parliamentary History* 259 (1993).

¹⁹ Si ricorda in proposito che il Governo Wilson interrompeva i negoziati a seguito della bocciatura, da parte della Camera dei *Lords*, della proposta di continuare ad irrogare sanzioni nei confronti del regime ribelle in Rhodesia, ma l'accordo era già stato in gran parte raggiunto. Quindi il Governo pubblicava le proposte in *House of Lords Reform*, Cmnd 3799 (1968), seguito dal *Parliament (No. 2) Bill*. La proposta veniva, poi, ritirata in seguito all'opposizione di una parte dei gruppi parlamentari. V. J.O. Frosini, *Revisione e “manutenzione” costituzionale nel Regno Unito*, cit., 342.

*requires both legitimacy and confidence*²⁰. Nel 2015 invece la posizione dei *tories* è diventata più tiepida e il manifesto affermava che la riforma della Camera alta non era più una priorità:

We will ensure that the House of Lords fulfils its valuable role as a chamber of legislative scrutiny and revision. While we still see a strong case for introducing an elected element into our second chamber, *this is not a priority in the next Parliament*. We have already allowed for expulsion of members for poor conduct and will ensure the House of Lords continues to work well by addressing issues such ... (corsivo nostro)²¹

L'accantonamento della riforma della camera alta viene confermato nel manifesto per le elezioni del 2017²² e del 2019²³.

La posizione del partito laburista ha subito una graduale evoluzione negli anni. Originariamente favorevole ad una abolizione *tout court* della seconda camera, posizione sostenuta alle elezioni del 1979 e 1983, il partito sostenne nel 1992 una Camera dei *Lords* elettiva, e nel 1997 propose l'abolizione dei seggi ereditari come primo passo verso una Camera alta "più democratica e rappresentativa"²⁴. Nel 2001 il manifesto laburista sostenne la proposta della c.d. Commissione Wakeham (una commissione nominata da Blair ed operativa tra il 1999 e il 2000 per elaborare la riforma della *House of Lords*) che prefigurava una camera la cui maggioranza dei membri fosse nominata da una commissione (*Appointments Commission*) e la restante parte eletta con metodo proporzionale nelle varie regioni. Nel 2005 si promise invece di abolire i seggi ereditari sopravvissuti alla riforma del 1999 e infine, nel manifesto del 2010 si propose un processo graduale di riforma con un terzo dei membri da eleggere nella successiva tornata elettorale, prospettando inoltre un referendum che chiedesse agli elettori se fosse opportuno introdurre una seconda camera completamente elettiva. Infine, nel novembre del 2014 (soli due mesi dopo il referendum sull'indipendenza della Scozia tenutasi il 18 settembre) l'allora *leader* laburista Ed Miliband illustrò la proposta del suo partito per trasformare la *House of Lords* in un senato elettivo che avrebbe avuto la funzione di rappresentare gli enti locali, regioni e nazioni del Regno Unito. Presentando questa proposta Miliband sottolineava che la composizione della Camera dei *Lords* vede Londra sovra-rappresentata a discapito, soprattutto, delle regioni del Nord Ovest dell'Inghilterra. Secondo i laburisti di allora una riforma che configurasse la seconda camera come un "senato delle autonomie" oltre ad assicurare una più equa rappresentanza delle varie aree del Paese, avrebbe evitato che la

²⁰ J.O. Frosini, *La riforma della House of Lords*, cit., 498-499.

²¹ *The Conservative Party Manifesto 2015*, 49.

²² *The Conservative Party Manifesto 2017*, 43.

²³ *The Conservative Party Manifesto 2019*. Nelle elezioni del 2019 dominate dalla necessità di completare l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea la riforma della Camera dei *Lords* viene completamente ignorata

²⁴ Tra i tanti lavori inerenti alla posizione del partito laburista rispetto alla riforma del bicameralismo britannico vanno senz'altro citati: R. Brazier, *Labour's Plans for the Constitution*, in 4 *Northern Ireland Legal Quarterly* (1990) e Miles Taylor, *Labour and the constitution*, in D. Tanner, P. Thane, N. Tiratsoo (eds.), *Labour's First Century*, Cambridge, 2000.

seconda camera elettiva diventasse un duplicato della Camera dei Comuni. A tale scopo, Miliband tornava ad evocare l'indizione di un'assemblea costituente²⁵. Questa posizione dei laburisti è stata confermata un anno più tardi alle elezioni politiche del 2015:

Labour is committed to replacing the House of Lords with an elected Senate of the Nations and Regions, to represent every part of the United Kingdom, and to improve the democratic legitimacy of the second chamber²⁶.

Invece nel programma elettorale di Jeremy Corbyn nel 2017 si parla più genericamente di una seconda camera eletta democraticamente:

Our fundamental belief is that the Second Chamber should be democratically elected. In the interim period, we will seek to end the hereditary principle and reduce the size of the current House of Lords as part of a wider package of constitutional reform to address the growing democratic deficit across Britain²⁷.

Infine, nel programma per le elezioni volute da Boris Johnson nel dicembre 2019 il partito affermava:

We will act immediately to end the hereditary principle in the House of Lords, and work to abolish the House of Lords in favour of Labour's preferred option of an elected Senate of the Nations and Regions, but we also believe that the people must be central to historic political changes²⁸.

Volgiamo ora la nostra attenzione al partito liberal-democratico ossia il partito che è stato storicamente il più deciso ed esplicito sostenitore di una seconda camera elettiva.

Nel 2001 aveva proposto di sostituire la *House of Lords* con un più ristretto Senato eletto direttamente e con rappresentanza delle varie nazioni e regioni del Regno Unito. Il manifesto del 2005 aveva prefigurato una seconda camera predominantemente elettiva e quello del 2010 una camera completamente elettiva e con una sostanziale decurtazione del numero di seggi²⁹.

Nonostante la bocciatura *dell'House of Lords Act* del 2012 (v., *infra*, §3) questa posizione dei liberal-democratici, guidati da Nick Clegg, è stata ribadita alle elezioni politiche del 2015: "Reform the House of Lords with a proper democratic mandate, *starting from the proposals in the 2012 Bill*" (corsivo nostro)³⁰.

Invece nel programma elettorale del 2017 sotto la leadership di Tim Farron si parlava più genericamente di una seconda camera eletta

²⁵ J.O. Frosini, *Cronache costituzionali dall'estero – Regno Unito*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2015, 274.

²⁶ *The Labour Party Manifesto 2015*, 64.

²⁷ *The Labour Party Manifesto 2017*, 102.

²⁸ *The Labour Party Manifesto 2019*, 81.

²⁹ J.O. Frosini, *La riforma della House of Lords*, cit., 500.

³⁰ *Liberal Democrats Manifesto 2015*, 132.

democraticamente: “Reform the House of Lords with a proper democratic mandate”³¹. Le esatte stesse parole sono contenute nel programma per le elezioni politiche del dicembre 2019³² a dimostrazione del fatto che, in quel periodo, la priorità assoluta del partito era rovesciare Brexit e riportare la Gran Bretagna nell’Unione europea.

In sintesi la posizione ufficiale delle segreterie dei tre partiti maggiori sembrerebbe da almeno 15 anni a favore di una Camera dei *Lords* prevalentemente elettiva. Cosa spiega allora il fallimento dell’*House of Lords Reform Bill 2012*?

3. La fine del sogno liberal-democratico: il fallimento dell’*House of Lords Reform Bill 2012*

L’accordo di coalizione tra liberal-democratici e conservatori che ha dato vita al Governo Cameron nel 2010 prevedeva chiaramente l’introduzione di una Camera dei *Lords* prevalentemente elettiva: “*We will establish a committee to bring forward proposals for a wholly or mainly elected upper chamber on the basis of proportional representation*”³³. In ottemperanza a questo accordo una proposta di riforma è stata presentata dall’allora vice premier liberal-democratico Nick Clegg, che era anche il responsabile delle riforme costituzionali, nel giugno del 2012. La proposta di riforma si presentava come un “salto di qualità” rispetto all’approccio “incrementale” del passato e prevedeva di dimezzare il numero dei membri della camera alta (450 membri), l’80 per cento dei quali sarebbe stato eletto ed il restante 20 per cento nominato. L’elezione dei nuovi membri sarebbe avvenuta in tre fasi, con i primi membri eletti alle elezioni politiche del 2015. I nuovi pari sarebbero rimasti in carica per un mandato di 15 anni, non rinnovabile. La camera avrebbe mantenuto il nome di *House of Lords*, in quanto altre denominazioni come *Senate* o *Reformed House* erano state rigettate. Ciascun *peer* sarebbe stato eletto in rappresentanza di una specifica regione del Regno. Dei 90 membri non eletti, 12 – invece degli attuali 26 – sarebbero stati destinati ai vescovi della Chiesa anglicana. I restanti membri sarebbero stati nominati, con la definitiva eliminazione di ogni forma di diritto ereditario. Il governo aveva previsto un percorso abbastanza rapido per l’approvazione della proposta che sarebbe dovuta diventare legge entro maggio 2013³⁴.

Gli argomenti degli oppositori si concentrarono sulle difficoltà che una camera elettiva avrebbe potuto generare nel rapporto con la Camera dei Comuni mettendo in discussione la supremazia di quest’ultima. Inoltre molti ritennero inopportuno, durante una crisi economica, l’impegno che il governo profondeva nella riforma costituzionale. Infine, da più parti si lamentò una certa *fretta* da parte del governo che pareva intenzionato a forzare la riforma sul parlamento, senza garantire tempi di discussione

³¹ *Liberal Democrats Manifesto 2017*, 90.

³² *Liberal Democrats Manifesto 2019*, 81.

³³ Sui dettagli dell’accordo di coalizione e in particolare la riforma della Camera dei *Lords* si segnala: V. Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, Oxford, 2011, 132 ss.

³⁴ J.O. Frosini, *La riforma della House of Lords*, cit., 500–501.

adeguati³⁵. E proprio su quest'ultimo punto è avvenuta la rottura che ha fatto naufragare il progetto di riforma. Il 10 luglio 2012, il governo si è visto costretto ad abbandonare la propria "*program motion*" – una calendarizzazione rapida della proposta – pur di evitare di andare in minoranza. Alla mozione, infatti, si opponevano non solo i laburisti, ma anche più di cento parlamentari conservatori. Inoltre, in una votazione successiva, 91 *backbenchers* conservatori hanno votato contro la riforma contravvenendo al *three line whip* imposto dal proprio partito. A questo punto il primo ministro rivolgendosi ai *backbenchers* disobbedienti dichiarò di voler dare al *bill* "*one more try*", ma ove il partito non avesse raggiunto un accordo, la riforma sarebbe stata abbandonata. Nonostante le dichiarazioni di ottimismo di Clegg la riforma a quel punto tramontò definitivamente. Privata della *program motion* e nell'impossibilità di persuadere i *backbenchers conservatori* non vi era la possibilità di procedere in maniera rapida. Il 6 agosto Nick Clegg ha annunciato l'abbandono del progetto di riforma della Camera dei *Lords*. Clegg si è mostrato molto deluso e ha ricordato come quella riforma fosse una parte importante dell'accordo di coalizione e ha voluto sottolineare come i liberal-democratici si siano sempre attenuti al programma di coalizione, mentre i *backbenchers* conservatori hanno, con la decisione di opporsi alla riforma, sostanzialmente spezzato il "contratto" fra le due forze politiche. Ciononostante, Clegg ha ribadito comunque la sua fiducia nella coalizione, il cui principale mandato restava l'uscita dalla crisi economica. Da più parti, tuttavia, si è iniziato a dubitare della solidità dell'alleanza.

L'*House of Lords Reform Bill 2012* ha monopolizzato il dibattito sulla riforma costituzionale, generato entusiasmi e messo in luce radicati istinti di conservazione. Come emerso da questa vicenda, è proprio la *House of Commons* a costituire l'ostacolo maggiore della riforma della camera alta e, in particolare, ci furono (e ci sono tuttora) forti resistenze all'interno del partito conservatore. Tuttavia, alcuni commentatori hanno individuato nell'approccio intransigente di Nick Clegg, determinato a respingere l'atteggiamento gradualista preferito dai laburisti, una delle ragioni del fallimento della riforma.

4. Una piccola riforma a sorpresa: l'House of Lords Reform Act 2014

Dopo la sconfitta della proposta di Clegg, il dibattito sulla riforma è continuato di fronte al *Political and Constitutional Reform Committee* della Camera dei Comuni che nell'ottobre del 2013 aveva pubblicato un rapporto³⁶ dove venivano discusse alcune limitate innovazioni (*small-scale reforms*) per rendere più razionale il lavoro e la composizione della Camera alta, senza avventurarsi in una riforma che avrebbe trasformato la stessa in una camera elettiva. Si raccomandò, in particolare, di non sostituire i membri ereditari deceduti, di rimuovere gli assenteisti e di introdurre un mandato a termine

³⁵ J.O. Frosini, *La riforma della House of Lords*, cit., 501.

³⁶ V. *House of Lords reform: what next?*, House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Ninth Report of Session 2013–14?, 10th October, 2013.

(attualmente i *peers* sono nominati a vita) anche su base volontaria. Si suggerì inoltre di istituire per legge una *Appointments Commission*, così da migliorare la trasparenza nelle nomine, e di elaborare regole più precise circa la composizione partitica della *House of Lords*. La commissione non aveva condiviso però l'opportunità di introdurre una moratoria sulle nuove nomine, così come rifiutò l'idea di introdurre un'età massima di pensionamento.

Nel frattempo, tuttavia, un *backbencher* conservatore, il deputato Dan Byles aveva presentato alla Camera dei Comuni l'*House of Lords Reform (No. 2) Bill*: un *Private Members' Bill* che, un po' a sorpresa, meno di un anno più tardi, il 13 maggio 2014, è stato definitivamente trasformato in legge con il nome di *House of Lords Reform Act 2014*³⁷.

La legge non interviene in alcun modo sulla composizione della Camera alta, ma riguarda soltanto i casi di cessazione dalla carica di *Lord*³⁸.

I tre punti salienti di questa legge sono l'introduzione di: i) una norma che dà la possibilità per i membri della Camera dei *Lords* di andare in pensione o di rassegnare le proprie dimissioni in via definitiva; ii) una regola in base alla quale un membro che non partecipa a una intera sessione cessa di essere tale dalla successiva sessione; iii) una disposizione secondo cui un membro condannato in via definitiva per un reato con pena detentiva superiore a un anno decade dalla carica a prescindere dal fatto che il reato sia stato commesso prima o dopo la nomina a *Lord*³⁹.

5. Verso il completamento della riforma blairiana?

Veniamo ora all'attuale proposta del partito laburista. Nel 2020, Keir Starmer ha incaricato Gordon Brown, l'ultimo primo ministro laburista dal 2007 al 2010, di elaborare una proposta per "risolvere il futuro dell'unione". Brown ha pertanto istituito una "commissione sul futuro del Regno Unito" che comprendeva, *inter alia*, amministratori locali e parlamentari laburisti, esperti di settore e accademici. Nel dicembre 2022 il lavoro di questa commissione è stato presentato al pubblico. Per quanto concerne la proposta di riforma della seconda camera essa è contenuta nel Capitolo 11 intitolato "Una nuova seconda camera per una nuova Gran Bretagna"⁴⁰. Le prime due pagine iniziano con delle forti critiche nei confronti dei conservatori (e in particolare del Governo Johnson⁴¹) poi fanno riferimento in maniera piuttosto generica alla necessità di introdurre maggiori limiti ai poteri

³⁷ Come ha giustamente osservato Giulia Caravale «Al di là del suo contenuto la riforma si segnala, innanzi tutto, per la peculiarità che una materia di natura costituzionale sia stata introdotta attraverso un disegno di legge presentato da un *backbencher* e quindi attraverso un *Private Members' Bill*. [...] si tratta di una tipologia di disegni di legge che trovano maggiori difficoltà ad essere approvati [...]». v. G. Caravale, *op. cit.*, 3.

³⁸ J.O. Frosini, *La riforma della House of Lords*, cit., 503.

³⁹ V. G. Caravale, *op. cit.* 3; J.O. Frosini, *La riforma della House of Lords*, cit., 503.

⁴⁰ *A New Britain: Renewing our Democracy and Rebuilding our Economy*, Report of the Commission on the UK's Future, 2022, 134-143.

⁴¹ *A New Britain: Renewing our Democracy*, cit., 134.

dell'esecutivo e al bisogno di rafforzare il decentramento a favore di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, nonché le regioni inglesi.

Dopo queste premesse piuttosto astratte il rapporto entra un po' più nel merito della riforma⁴² spiegando che essa è assolutamente necessaria perché, da un lato, la presenza di membri ereditari, un retaggio del Medioevo, non è più accettabile nel ventunesimo secolo, dall'altro, perché la Camera alta è ormai il Parlamento più grande del mondo se si esclude l'Assemblea nazionale dei rappresentanti del popolo cinese⁴³. Il rapporto sottolinea tuttavia che “la semplice abolizione della Camera dei *Lords* lascerebbe [...] un vuoto significativo nella [...] costituzione. Ma riformarla si è rivelato molto difficile” riportando poi i vari tentativi di riforma già esaminati nei precedenti paragrafi di questo contributo⁴⁴. Questa parte del rapporto si conclude con la raccomandazione n. 37⁴⁵, la prima di tre punti dedicati alla riforma dei *Lords*: “Recommendation 37: The House of Lords should be replaced with a new second chamber of Parliament –An *Assembly of the Nations and Regions*” (corsivo nostro)⁴⁶. Ma che funzioni avrà questa Assemblea?

Il capitolo 11 prosegue precisando innanzitutto le cose che la seconda Camera *non* dovrebbe fare. Prima di tutto, secondo i laburisti, non dovrebbe avere alcun ruolo nella formazione dei governi. Questo deve continuare ad essere un potere della sola Camera dei Comuni. Allo stesso modo, non dovrebbe avere alcuna responsabilità nelle decisioni sulla spesa pubblica o sulla tassazione, compresa la previdenza sociale. In generale, non dovrebbe essere in grado di respingere *tout court* proposte di leggi di iniziativa governativa, ma dovrebbe avere il potere di proporre emendamenti. Secondo il rapporto queste limitazioni ai poteri della nuova Assemblea dovrebbero essere stabilite chiaramente nella legge che riformerà il secondo ramo del Parlamento in modo che non ci siano ambiguità sul rapporto tra questo e la Camera dei Comuni⁴⁷. Il rapporto passa poi a parlare del ruolo “complementare” che invece la nuova Assemblea dovrebbe avere rispetto alla Camera dei Comuni⁴⁸. In particolare, la Commissione Brown ritiene che la seconda camera dovrebbe svolgere quattro funzioni: primo, il controllo dei provvedimenti e delle politiche del governo, come fa già oggi la Camera dei *Lords*; secondo, dare voce alle diverse nazioni e regioni del Regno Unito; assicurare il rispetto di standard etici nella vita pubblica e, *last but not least*, salvaguardare la Costituzione del Regno Unito e il principio di separazione dei poteri. Proprio quello di “Custode della Costituzione” di kelseniana memoria sembra il ruolo principale che il partito di Starmer vuole affibbiare all'Assemblea. Sotto il titolo “Protecting the Constitution” il rapporto sottolinea che:

⁴² *A New Britain: Renewing our Democracy*, cit., 135.

⁴³ *A New Britain: Renewing our Democracy*, cit., 135.

⁴⁴ *A New Britain: Renewing our Democracy*, cit., 136.

⁴⁵ *A New Britain: Renewing our Democracy*, cit., 137.

⁴⁶ *A New Britain: Renewing our Democracy*, cit., 137.

⁴⁷ *A New Britain: Renewing our Democracy*, cit., 138.

⁴⁸ *A New Britain: Renewing our Democracy*, cit., 139.

The critical new role for the second chamber however relates to the upholding the British constitution. This will include *protecting the constitutional distribution of power* between Parliament at Westminster and the three devolved legislatures, where convention, even though recognised in statute, has failed to offer sufficient protection⁴⁹ (*corsivo nostro*).

Praticamente i laburisti vorrebbero estendere alle leggi costituzionali un meccanismo, attualmente contenuto nel *Parliament Act 1911*, che consente alla Camera Alta di impedire alla Camera dei Comuni di rinviare le elezioni. In altre parole, l'Assemblea avrebbe il potere esplicito di respingere leggi che riguardano materie costituzionali. Questa è una proposta piuttosto significativa poiché formalizzerebbe per la prima volta nell'ordinamento britannico una procedura aggravata per quelle leggi del Parlamento che sono considerate fonti costituzionali⁵⁰. Pertanto, a prima vista questa proposta appare "rivoluzionaria", ma poi dopo aver lanciato il sasso la commissione sembra tirare indietro la mano affermando che questo potere "deve essere accuratamente definito per assicurare che non diventi semplicemente un campo di battaglia politica con la seconda camera che cerca di usurpare il ruolo dei Comuni"⁵¹. In ogni modo questa sezione del Capitolo 11 si conclude con una seconda raccomandazione (n. 38):

The new second chamber should complement the House of Commons with a new role of safeguarding the UK constitution, subject to an agreed procedure that sustains the primacy of the House of Commons⁵².

La parte finale del rapporto è dedicato alla composizione e la modalità di selezione dei membri. Il nuovo ramo del Parlamento verrebbe composto da circa 200 membri eletti. È importante notare che il ciclo elettorale dell'Assemblea sarebbe diverso rispetto alla Camera dei Comuni, anche se il rapporto sottolinea che "[...] the precise method of election to be used is a matter for further consideration."⁵³, ma è chiaro che i membri dovrebbero essere selezionati da tutto il Regno Unito in modo da superare l'attuale composizione squilibrata a causa del sovrannumero di membri provenienti da Londra e dalle regioni sud-orientali del Regno Unito⁵⁴. Il rapporto non precisa però se l'assegnazione dei seggi a ciascuna nazione o regione si baserà sul principio della proporzionalità digressiva. In altre parole, i territori più piccoli eleggeranno più membri di quanti siano proporzionali alle loro popolazioni? Il rapporto, comunque, si chiude con la terza e ultima raccomandazione inerente alla riforma della Camera dei *Lords*:

The new second chamber must have electoral legitimacy, and should be markedly smaller than the present Lords, chosen on a different electoral

⁴⁹ *A New Britain: Renewing our Democracy*, cit., 140.

⁵⁰ *A New Britain: Renewing our Democracy*, cit., 140.

⁵¹ *A New Britain: Renewing our Democracy*, cit., 140.

⁵² *A New Britain: Renewing our Democracy*, cit., 142.

⁵³ *A New Britain: Renewing our Democracy*, cit., 143. Tra altro in questa stessa pagina del rapporto va evidenziata la Nota 11 dove si precisa che "Lord Murphy recorded his preference for a reformed and smaller second chamber that was in part nominated and in part elected." Ciò sembra confermare che la stessa Commissione non era unanime rispetto ad una composizione interamente eletta dal popolo.

⁵⁴ *A New Britain: Renewing our Democracy*, cit., 136.

cycle – with the precise composition and method of election matters for consultation⁵⁵.

6. Elezione diretta: verso un bicameralismo all'italiana?

Per concludere, giova rilevare un dato. La maggior parte dei progetti di riforma si è concentrata sulla *composizione* della camera alta e non sulle sue *funzioni*. Ciò è certamente legato al fatto che le funzioni della Camera dei *Lords* hanno già subito un considerevole ridimensionamento nei decenni passati. Tuttavia, la scarsa attenzione al ruolo e alle funzioni della Camera Alta dà per scontata la naturale preminenza della *House of Commons* sulla *House of Lords*, ma come ciò possa garantirsi con una camera completamente elettiva rimane incerto. Ad avviso di chi scrive il limite principale della proposta del partito di Starmer è appunto quello di non chiarire questa ambiguità di fondo. È lecito aspettarsi che una camera completamente elettiva, se pur formalmente dotata di competenze più limitate, si ponga in posizione di rivalità con i Comuni. Come potrebbe giustificarsi, ad esempio, che una camera totalmente elettiva non voti la fiducia al governo? Con l'elezione popolare diretta della Camera dei *Lords* il Regno Unito potrebbe ritrovarsi improvvisamente di fronte a quel bicameralismo paritario, ma tutt'altro che perfetto, che esiste attualmente in Italia⁵⁶. L'elezione diretta popolare della Camera alta si porrebbe in contraddizione con la non partecipazione al rapporto fiduciario; infatti, sarebbe impossibile giustificare una netta diversificazione di funzioni a parità di legittimazione. Forse, dunque, qualsiasi riforma della *House of Lords* che aspiri ad avere successo dovrà essere preceduta da un radicale ripensamento delle regole del governo britannico, e quindi essere parte di una più ampia riforma costituzionale che non si limiti a rivedere la composizione della seconda camera, ma anche a ripensarne il ruolo.

Infine, la Camera dei *Lords* presenta un altro rebus di non facile soluzione. Si nota da più parti, infatti, come il suo funzionamento sia piuttosto efficiente (e la stessa Commissione Brown ne prende atto⁵⁷). Il suo controllo delle leggi approvate dai *Commons* si traduce spesso in un miglioramento delle stesse. La sua composizione, notano inoltre alcuni, è piuttosto rappresentativa dell'elettorato, più multietnica⁵⁸ del passato e con una presenza femminile poco inferiore a quella della *House of Commons* (il 29% rispetto al 35%). Il paradosso è dato dunque da una camera non elettiva che si pone in radicale contrasto con i basilari principi della democrazia rappresentativa, ma il cui funzionamento soddisfa molti, indebolendo così gli incentivi verso la riforma.

Justin Orlando Frosini
Dip.to di studi giuridici
Università comm.le "L. Bocconi"

⁵⁵ *A New Britain: Renewing our Democracy*, cit., 143.

⁵⁶ J.O. Frosini, *La riforma della House of Lords*, cit., 507.

⁵⁷ *A New Britain: Renewing our Democracy*, cit., 136.

⁵⁸ La multietnicità del Camera dei *Lords* è all'8% mentre quella della Camera dei Comuni è al 10%.

justin.frosini@unibocconi.it