

## REGNO UNITO: “MODEST AND SIMPLE”. L’HOUSE OF LORDS REFORM ACT 2014 E LA “PICCOLA” RIFORMA DELLA CAMERA DEI LORDS\*

di Giulia Caravale \*\*  
(19 maggio 2014)

Il 14 maggio 2014 l’*House of Lords Reform Act* ha ricevuto l’assenso reale. La legge ha introdotto alcune modifiche alla Camera dei Lords, tra cui il diritto dei Pari di dimettersi e la loro decadenza nei casi in cui siano condannati a pene superiori a un anno o non partecipino ai lavori parlamentari per una sessione. La rilevanza della legge va al di là del suo contenuto e merita alcune brevi considerazioni.

Appare necessario leggere l’*House of Lords Reform Act 2014* alla luce del dibattito in corso da più di un secolo nel Regno Unito in merito alla riforma del bicameralismo. Come noto il *Parliament Act 1911* formalizzò la preminenza legislativa dei Comuni sui Lords, stabilendo che i *money bills* passati dalla *House of Commons* non avevano bisogno dell’approvazione della Camera alta; per gli altri *public bills*, (con l’eccezione di quelli diretti a modificare la durata della legislatura) ai Lords era riconosciuto solo un potere di veto sospensivo, superabile dall’approvazione del progetto dai Comuni, nel corso di due anni e in tre diverse sessioni parlamentari. Già nel preambolo della legge del 1911 si affermava che “Whereas it is intended to substitute for the House of Lords as it present exists a Second Chamber constituted on a popular instead of hereditary basis, but such substitution cannot be immediately brought into operation...” evidenziando in questo modo la necessità di introdurre una riforma della Camera alta che avrebbe dovuto assumere una composizione ed un ruolo decisamente diversi rispetto al passato. Tuttavia tale progetto non è stato mai realizzato, nonostante numerosi tentativi: solo poche innovazioni, infatti, sono state introdotte, ma nessuna di queste ha avuto una portata tale da modificare in modo radicale la natura della *House of Lords*. Così, nel 1949 i Laburisti riuscirono a far approvare, ma dalla sola Camera dei Comuni, che dovette ricorrere al disposto della legge del 1911, un nuovo *Parliament Act* che ridusse ad un anno il potere di veto della seconda Camera. Dal canto suo, il governo conservatore MacMillan nel 1958 ha proposto il *Life Peerages Act*, che ha introdotto la categoria dei Lords vitalizi, nominati dalla Corona, *on advise of Prime Minister* e ha permesso l’ingresso delle donne nella Camera alta. Sempre il governo MacMillan ha presentato il *Peerages Act 1963*, in virtù del quale i Pari ereditari potevano rinunciare alla loro carica a favore del familiare che occupava il secondo grado in ordine di successione, senza distinzione di genere: grazie a questa norma, le donne hanno fatto la loro comparsa anche tra i Pari ereditari. Nel 1999, poi, è stata approvata la riforma che ha ridotto a 92 i Lords ereditari, mentre il *Constitutional Reform Act 2005* - istituendo, tra l’altro, una Corte suprema - ha comportato che i 12 *Law Lords* che facevano parte del Comitato giudiziario della Camera alta siano divenuti in via esclusiva giudici e non più anche legislatori.

Nelle intenzioni del governo laburista Blair la riforma del 1999 doveva essere solo la prima tappa di una più ampia e definitiva trasformazione della Camera. A tal fine, a partire dal 2000, si sono alternati comitati di diversa composizione (indipendenti, partitici, parlamentari, misti) che hanno proposto molteplici modelli per una seconda Camera definitivamente riformata. Le proposte sono proseguite anche con Gordon Brown, ma nessuna di queste è stata approvata. Inoltre, tutti i programmi elettorali presentati dai tre principali partiti alle elezioni del 2010 contenevano progetti di modifica della Camera dei Lords. Pertanto, anche il governo di coalizione ha presentato la sua proposta su iniziativa

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

del vice premier liberal democratico Nick Clegg, che è anche il responsabile delle riforme costituzionali. Il disegno governativo prevedeva la trasformazione della Camera alta in una composta da 450 membri, in carica per 15 anni non rinnovabili, di cui l'80% elettivo (con il voto singolo trasferibile) e il 20% nominato. Clegg ha sostenuto con convinzione tale proposta, consapevole del fatto che l'approvazione della legge avrebbe rappresentato uno storico successo per il suo partito. Ma, a causa dell'opposizione interna dei *backbenchers* conservatori, l'*House of Lords Reform Bill* è fallito nell'agosto 2012.

L'esecutivo ha così scelto di rinviare alla prossima legislatura qualsiasi ulteriore proposta di modifica, mentre il parlamento ha, invece, deciso di continuare il dibattito. Questo si è concentrato soprattutto sulle necessarie e immediate modifiche da approvare al fine di migliorare il funzionamento della Camera alta, nella consapevolezza che la discussione relativa alla riforma radicale della Camera dei Lords rischiava di far perdere di vista la necessità di "effective, immediate, yet modest reform". Così, in particolare, nel gennaio 2013, il *Political and Constitutional Reform Committee* dei Comuni ha promosso un'inchiesta che ha portato alla pubblicazione, nell'ottobre del medesimo anno, di un rapporto nel quale ha avanzato alcune proposte dirette ad introdurre circoscritte riforme della Camera alta. L'idea che ha raccolto maggior consenso è stata quella di allontanare dalla Camera i Pari condannati per reati gravi. Il Comitato ha anche deciso di respingere sia l'ipotesi di introdurre una moratoria sulle nuove nomine dei Pari, che era stata avanzata negli anni scorsi, sia quella di fissare un'età pensionabile per i componenti della Camera.

La proposta del comitato parlamentare, però, non si è tradotta nella presentazione di un disegno di legge da parte dell'esecutivo. Nel frattempo, comunque, un *backbencher* conservatore, il deputato Dan Byles, ha presentato ai Comuni, nel giugno 2013, l'*House of Lords Reform (No. 2) Bill*: un *Private Members' Bill*, dunque, un disegno di legge di iniziativa parlamentare, tipologia di atti che – come noto - incontrano sempre molta difficoltà nel proseguire l'*iter* legislativo in una agenda parlamentare dominata dai *Government Bills*. Il testo, peraltro, riproduceva alcune delle proposte già contenute in un altro *Private Members' Bill*, l'*House of Lords (Cessation of Membership) Bill* presentato più volte dal liberale Lord Steel of Aikwood (e noto come "*Steel Bill*"), testo che non era riuscito a proseguire il cammino presso i Comuni. Bisogna riconoscere, però, che il progetto di Lord Steel era più ambizioso e prevedeva, tra l'altro, l'istituzione di una commissione competente per la nomina dei Lords, e l'esclusione dei 92 pari ereditari rimanenti, questioni sulle quali era mancato un consenso condiviso.

Dan Byles nei mesi successivi ha descritto il suo disegno di legge come un testo che si prefiggeva obiettivi limitati. A suo parere, infatti,: "Lords Reform has been a difficult and controversial subject this Parliament. I was keen to ensure that I had the maximum possible cross party support, and that bringing this Bill forward should not be seen as a hostile or provocative act but rather an attempt to build a consensus on some modest and simple reforms that will improve the Upper House". Il *bill* ha ottenuto il consenso dei 3 principali partiti e, nell'ottobre 2013, il governo ha annunciato il proprio sostegno al progetto. Il 13 maggio è stato dunque definitivamente approvato l'*House of Lords Reform Act 2014* che il giorno successivo ha ottenuto, come si diceva, il *royal assent*. Pochi giorni prima del voto definitivo, Byles ha affermato che "Lords reform has a controversial pedigree and a poor record of success, but I felt that the need for some sensible and modest reform is so strong that it was worth trying".

La legge non interviene sui temi che in questi anni sono stati al centro del dibattito, vale a dire la composizione della Camera alta, né sulle modalità di ingresso dei Pari, ma riguarda, invece, soltanto i casi di cessazione dalla carica di Lord, toccando così anche il problema del numero pletorico dei Pari. L'*Act* prevede, all'articolo 1, per la prima volta, la possibilità dei Pari di presentare volontariamente le proprie dimissioni dalla carica,

dimissioni che non possono essere revocate. All'articolo 2, poi, dispone la cessazione dalla carica di Lord per coloro che non abbiano frequentato le sedute della Camera per una intera sessione, ammettendo, comunque, alcune eccezioni. La *clause 3* stabilisce, infine, la sospensione dalla Camera per i componenti giudicati colpevoli in un processo e condannati ad una pena superiore ad un anno a prescindere dal fatto che il reato sia stato commesso prima o dopo la nomina a Lord e nel Regno Unito o all'estero: in quest'ultimo caso, comunque, dovrà intervenire una votazione della Camera. La disposizione, dunque, estende alla Camera alta quanto già previsto per i Comuni.

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*. Come dicevamo, si tratta di una tipologia di disegni di legge che trovano maggiori difficoltà ad essere approvati, come dimostra il recentissimo fallimento ai Lords di un altro *Private Members' Bill* che aveva attirato l'attenzione di molti commentatori politici, l'*EU Referendum Bill*, presentato dal deputato conservatore James Wharton. Il *bill* prevedeva l'indizione di un referendum sulla permanenza nell'Unione europea entro il 2017 ed era riuscito anche ad essere approvato dai Comuni nel novembre 2013.

Inoltre, appare condivisibile l'opinione di quanti prevedono che la riforma potrebbe avere conseguenze ed effetti anche al di là delle intenzioni dei proponenti. Una riflessione, questa, che si fonda su un dato di fatto: tutte le leggi di riforma approvate in questi anni, pur rappresentando solo piccoli passi di un lungo cammino il cui obiettivo finale dovrebbe essere quello di introdurre una componente elettiva nella seconda Camera, hanno avuto effetti esponenziali. Così, ad esempio, l'istituzione dei *Life Peers* nel 1958 ha portato all'interno della Camera una nuova linfa, quella di Lords dotati di lunga esperienza politica, in quanto provenienti dai Comuni, o di approfondite conoscenze amministrative, in quanto esponenti tra i più elevati della burocrazia o del mondo economico del paese. La riduzione degli *Hereditary Peers* nel 1999, poi, ha avuto la conseguenza di fornire una sorta di maggior legittimazione della Camera dei Lords (fenomeno che è stato definito come 'Jay doctrine', dalla *Leader of the House of Lords* Baroness Jay) legata al ritrovato equilibrio tra i partiti presenti nell'Assemblea. La nuova composizione ha, dunque, 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 c.d. *Salisbury Convention* è stata in questi anni disattesa più volte.

Sulle possibili conseguenze legate alla riforma si è espressa in particolare Meg Russel<sup>1</sup> una delle principali esperte in materia. La Russel, pur accogliendo con favore la proposta, da lei giudicata importante benché non ambiziosa, ha cercato di sensibilizzare, durante l'*iter legis*, i membri del parlamento sui potenziali "effetti a cascata" dell'atto. La mancanza di una previsione relativa ad un "cooling off period" nel quale sia vietato ai Pari dimessisi dalla Camera alta di candidarsi alle elezioni per i Comuni, avrebbe a suo parere, come conseguenza, quello di far divenire i Lords un "training ground for future members of the Commons". Una questione non nuova, che era stata affrontata già dalla *Royal Commission on Lords reform* (la *Wakeham Commission*) la quale, nel rapporto pubblicato nel 2000, aveva affermato che "We recommend, therefore, that members of the second chamber should not be eligible for election to the House of Commons for 10 years following the expiry of their term of membership". Tale principio era stato confermato, poi, sia nel rapporto *The Second Chamber: Continuing the Reform* pubblicato dal *Public Administration Committee* dei Comuni nel 2002, sia nel disegno di legge proposto dal

---

<sup>1</sup> *The Byles bill on Lords reform is important: but needs amending if it's not to damage the Lords*, in <http://constitution-unit.com/2014/02/13/the-byles-bill-on-lords-reform-is-important-but-needs-amending-if-its-not-to-damage-the-lords/>

governo di coalizione nel 2012, il quale ipotizzava un “disqualification period” di 4 anni e un mese. La questione era stata sollevata da alcuni deputati anche nel dibattito parlamentare relativo alla legge qui in esame, ma alla fine non è stato ritenuto necessario introdurre alcun emendamento.

La legge è troppo recente per comprenderne l’effettiva portata. Secondo Meg Russel essa modifica “centuries of British tradition, and the consequences need very careful thinking through”. Dato che dal 1911 la riforma della Camera alta è proceduta solo attraverso “small, incremental steps”, nei prossimi anni vedremo se questo ulteriore piccolo passo avrà fornito un contributo importante alla sua trasformazione.

\*\* Associato confermato di Diritto pubblico comparato, Università di Roma “La Sapienza”