numero 1/2025

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-1-03-07A

costituzionalismo britannico e irlandese

Foreword

Il Constitution Committee della Camera dei Lords come constitutional guardian

Giulia Caravale
Professoressa Ordinaria di Diritto Pubblico Comparato, Sapienza Università di Roma

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 1/2025

Il Constitution Committee della Camera dei Lords come constitutional guardian

di Giulia Caravale*

Abstract (Ita): Il lavoro esamina il ruolo che il Constitution Committee della Camera dei Lords ha assunto negli anni come uno dei custodi dei valori della costituzione britannica contribuendo anche a definire con chiarezza il nucleo essenziale della Costituzione e ad arricchire il dibattito dottrinario in materia.

Abstract (Eng): This study examines the role assumed over time by the Constitution Committee of the House of Lords as one of the guardian of the values underpinning the British constitution, highlighting its contribution not only to the clarification of the constitution's core principles, but also to the enrichment of the scholarly debate on the subject.

Parole chiave: Costituzione; Comitato Costituzionale della Camera dei Lords; forma di governo parlamentare

Keywords: Constitution; House of Lords Constitution Committee; parliamentary system of government

Sommario: 1. Introduzione. Le riforme della Camera dei Lords; 2. La proposta della Royal Commission on the Reform of the House of Lords.; 3. La definizione dei compiti del Comitato nel suo primo rapporto; 4. Il lavoro del Comitato; 5. Alcuni temi affrontati dal Comitato; 6. Un Code of legislative standards?

1. Introduzione. Le riforme della Camera dei Lords

Molti studi si sono soffermati sulle peculiarità della Costituzione non scritta del Regno Unito e ne hanno messo in luce la complessa natura, i punti di forza e le potenziali fragilità. Da un canto, infatti, la sua flessibilità le consente di evolvere nel tempo e di adattarsi pragmaticamente ai mutamenti della realtà politico istituzionale; dall'altro, proprio l'assenza di rigidità e di un testo codificato espone l'ordinamento al rischio che la stabilità costituzionale venga compromessa qualora le «regole del gioco» non scritte non siano rispettate dagli organi costituzionali[1]. Tale caratteristica, combinata al principio della sovranità parlamentare, pure discostatosi negli anni dagli stilemi più tradizionali, ha impedito l'istituzione di un organo formale di controllo di costituzionalità[2]. Ha invece favorito la presenza di una serie di attori che possono essere considerati "custodi" della Costituzione e dei suoi principi fondamentali, attori che, in maniera sinergica, contribuiscono alla tutela e alla salvaguardia dei valori e dell'assetto costituzionale, quasi a voler tessere coralmente una rete di protezione che consente alla Costituzione di evolvere in linea con la tradizione.

Tra questi custodi assumono un ruolo di primo piano sia le corti, ed in particolare la Corte suprema, la quale ha progressivamente ampliato la propria influenza «sull'intero habitat costituzionale»[3], sia il governo, coadiuvat-

* Professoressa Ordinaria di Diritto Pubblico Comparato, Sapienza Università di Roma

[1] È quanto affermato nel rapporto House of Lords Select Committee on the Constitution, *Executive Oversight and Responsibility for the UK Constitution*, 2025.

[2] A. Le Sueur, J. Simson Caird, *The House of Lords Select Committee on the Constitution*, in A. Horne, G. Drewry, D. Oliver (eds), *Parliament and the Law*. *Hart Studies in Constitutional Law*, Oxford, Hart Publishing, 2013, pp. 281-308.

[3] A. Torre, *Passato e presente della Corte suprema del Regno Unito: un presidio costituzionale oltre la Brexit*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2024, pp. 953-983.

o da strutture come il *Cabinet Office* e il *Cabinet Secretary*, sia il parlamento, anche attraverso le sue commissioni, sia, infine, alcuni organismi specializzati, i *constitutional watchdogs*, molti dei quali istituiti negli ultimi decenni[4].

In merito al ruolo svolto dal parlamento come garante del rispetto dei principi costituzionali, è opportuno sottolineare come il bicameralismo imperfetto permette alle due Camere di esercitare funzioni tra loro differenti, ma complementari. Se la Camera dei Comuni, dominata dal partito di maggioranza, può essere considerata l'attore principale dell'avvio delle riforme costituzionali, la Camera dei Lords, in virtù della propria peculiare composizione, ma anche della tradizione secolare come organo giurisdizionale, si configura come una preziosa Camera di riflessione, laddove garantisce il rispetto e l'equilibrio del sistema costituzionale e la difesa dei suoi principi. Il ruolo di *«constitutional guardianship»* è esercitato dall'intera Camera alta, ed in modo particolare da alcuni Lords dotati di elevata competenza in materia costituzionale, nonché da specifici comitati, tra i quali merita una particolare menzione l'*House of Lords Select Committee on the Constitution*[5], la cui attività sarà oggetto del presente studio.

Prima di illustrare e comprendere il modo in cui questo Comitato si è affermato come uno dei custodi dei valori e dei principi della Costituzione britannica, appaiono necessarie alcune premesse poiché la *ratio* della sua istituzione è strettamente collegata sia alle riforme costituzionali avviate dal governo Blair, sia a quelle della Camera dei Lords. In proposito, la recente proposta di riforma della Camera alta introdotta dal Governo Starmer attraverso l'*House of Lords (Hereditary Peers) bill* 2025[6], – destinato ad eliminare i 92 pari ereditari sopravvissuti alla legge del 1999 – è l'ultima e senza dubbio non definitiva tappa di un lungo processo durato oltre un secolo che ha avuto ad oggetto la modifica della Camera alta nel Regno Unito[7]. Anche se nel preambolo del *Parliament Act* del 1911, il legislatore aveva espresso l'intenzione di sostituire la Camera dei Lords con un'assemblea elettiva, solo i *Parliament Acts* del 1911 e del 1949 hanno limitato il potere legislativo dei Lords e sancito formalmente la supremazia dei Comuni. Gli altri cambiamenti introdotti nel corso del tempo hanno riguardato invece la mera

[4] Tra questi il *Comptroller and Auditor General*, il *Parliamentary and Health Service Ombudsman*, il *Parliamentary Commissioner for Standards*, il *Commissioner for Public Appointments*, il *Civil Service Commissioners*, l'*House of Lords Appointments Commission*, la *Judicial Appointments Commission*.

[5] L. Atkinson, *"Talking to the Guardians". The constitutional role of the House of Lords*, London, The Constitution Society, 2016; D. Oliver, *Constitutional Guardians: The House of Lords*, London, The Constitution Society, 2015, p. 29; P. S. Grez Hidalgo, *Legislative scrutiny on constitutional grounds in the United Kingdom Parliament. The Contribution of Constitutional Committees to (Political?) Responsibility for the Constitution*, The University of Edinburgh, 2019. Il lavoro del Comitato è stato affiancato anche da quello svolto dagli altri Comitati presenti nella Camera dei Lords, nella Camera dei Comuni o bicamerali, come il *Joint Committee on Human Rights*.

[6] M. Russell, *The House of Lords (Hereditary Peers) Bill: the Story so far*, in *Constitution Unit blog*, April 7, 2025.

[7] La riforma porta a compimento quanto inizialmente previsto nel progetto del 1999. La legge andrà a modificare, anche se in modo non significativo, gli equilibri interni tra i partiti e porterà a ridurre il numero eccessivamente elevato, e da tempo oggetto di critiche, dei membri della Camera dei Lords. Essa non ha riguardato, invece, l'altra categoria di Lords che deriva dalla composizione tradizionale della Camera alta, quella dei Lords spirituali. In proposito si ricorda che, sempre quest'anno, il Parlamento ha approvato il *Lords Spiritual (Women) Act 2025* il quale ha previsto di aumentare il numero delle donne vescovo all'interno dell'assemblea.

composizione della Camera alta[8]. Molte delle riforme approvate nel XX secolo relative alla seconda Camera, però, hanno prodotto effetti che sono andati al di là degli obiettivi prefissati. È innegabile, infatti, che la presenza dei *Life Peers*, a partire dal 1958, abbia permesso all'assemblea di accogliere al suo interno persone dotate di lunga esperienza politica o di approfondite conoscenze in diversi settori, contribuendo in modo decisivo alla definizione di una *«more active House»*[9]. La legge del 1999, poi, riducendo in modo considerevole il numero degli *hereditarypeers*, selezionati tra quelli più attivi e impegnati[10], ha aiutato a rafforzarne la legittimazione e ha anche ridefinito l'equilibrio tra i partiti presenti in aula, poiché da allora nessun gruppo detiene la maggioranza assoluta. La nomina a vita ha reso i Pari naturalmente più liberi dai vincoli di partito e maggiormente inclini – ed è proprio questo uno degli elementi centrali per il nostro studio – a svolgere il ruolo di *revising chamber*[11] e di sede di mediazione con l'esecutivo[12]. La presenza di Lords di particolare esperienza e nominati a vita, dunque meno esposti alle pressioni del potere politico, ha reso i dibattiti – e le successive votazioni – tendenzialmente meno faziosi e ideologici, mentre le osservazioni mosse sui *bills* e gli emendamenti presentati sono stati dettati soprattutto da considerazioni relative alla fattibilità e al rispetto dei principi costituzionali del provvedimento. È così che negli anni, la Camera dei Lords ha acquis-

[8] P.A. Bromhead, *The House of Lords and Contemporary Politics 1911–1957*, London, Routledge, 1958; D. Shell, *The House of Lords*, Harvester Wheatsheaf, 1992; A. Reidy, M. Russell, *Second Chambers as Constitutional Guardians & Protectors of Human Rights,* 1999; G. Phillipson, *"The Greatest Quango of Them All", "a Rival Chamber" or "Hybrid Nonsense"? Solving the Second Chamber Paradox*, in *Public law*, n. 7, 2004, 352-361; P. Dorey, *1949, 1969, 1999: The Labour Party and House of Lords Reform*, in *Parliamentary Affairs*, n. 4, 2006, pp. 599-620; A. Renwick, *House of Lords Reform. A Briefing Paper*, Political Studies Association, 2011; P. Dorey, A. Kelso, *House of Lords Reform Since 1911. Must the Lords Go?*, New York, Palgrave Macmillan, 2011; M. Ryan, *A Summary of the Developments in the Reform of the House of Lords since 2005*, in *Nottingham Law Journal*, n. 21, 2012, pp. 65; M. Russell, *The Contemporary House of Lords Westminster. Bicameralism Revived*, Oxford, Oxford University Press, 2013; P. Leyland, *The Second Chamber Debate in the Uk Revisited: Life, Afterlife And Rebirth?*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, pp. 1-19. Nel 1958, il *Life Peerages Act*, proposto dal governo conservatore MacMillan, aveva introdotto la categoria dei Lords vitalizi, nominati dalla Corona, *on advise of Prime Minister* consentendo così anche alle donne l'ingresso nella Camera alta. Nel 1963, il *Peerages Act* aveva stabilito che 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. Nel 1999, l'*House of Lords Act* aveva ridotto da 759 a 92 i Pari ereditari la cui carica era al contempo divenuta intrasmissibile. I Lords ereditari sono stati quindi selezionati tramite un'elezione interna, ripetuta ogni volta che un seggio è divenuto vacante. Successivamente, con il *Constitutional Reform Act* del 2005, il Comitato giudiziario della Camera alta è stato sostituito dalla Corte suprema, determinando l'eliminazione dei 12 *Law Lords* dalla composizione dell'Assemblea. Ancora, nel 2014, l'*House of Lords Reform Act* ha previsto, per la prima volta, la possibilità dei Pari di presentare volontariamente le proprie irrevocabili dimissioni e anche – in alcuni casi – la cessazione dalla carica di Lord. Nel 2015, infine, l'*House of Lords (Expulsion and Suspension) Act* ha introdotto la possibilità di sospendere temporaneamente o espellere definitivamente un componente della Camera alta.

[9] P. Norton, *Reform of the House of Lords,* Manchester, Manchester University Press, 2017, p. 24.

[10] G. Levy, *Reforming the Upper House: Lessons from Britain*, in *Constitutional Forum constitutionnel*, vol. 23, n. 1, 2014, pp. 29-40; B. Drexhage, *Bicameral Legislatures. An International Comparison*, The Hague, 2015, p. 41; M. Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

[11] M. Russell, M. Sciara, *Independent Parliamentarians en Masse: The Changing Nature and Role of the "Crossbenchers" in the House of Lords*, in *Parliamentary Affairs,* vol. 62, n. 1, 2009, pp. 32-52; M. Russell, *A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism*, in *Political Studies*, vol. 58, n. 5, 2010, 866-885; M. Russell, *op. cit.*, p. 168.

[12] H. Bochel, A. Defty, *"A More Representative Chamber": Representation and the House of Lords*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 18, n. 1, 2012, pp. 82-97; P. Norton, *Reform of the House of Lords*, Manchester, Manchester University Press, 2017, p. 15; J. Frosini, *Nuova Gran Bretagna, Nuova Camera dei Lords?*, in *Dpce online*, n. 3, 2024, pp. 1971-1984.

ito il ruolo, complementare rispetto a quello svolto dai Comuni, di «guardiano della Costituzione»[13]. Un ruolo che assume peculiare significato – come dicevamo – anche in considerazione della secolare tradizione inglese nella quale la Camera alta ha avuto la funzione di suprema istanza giudiziaria, funzione mantenuta fino al *Constitutional Reform Act 2005*.

Nel rapporto pubblicato dalla *Commission on the UK's Future* presieduta da Gordon Brown nel 2022, era stato previsto di assegnare alla futura assemblea riformata quattro funzioni: quella di «*1. Constructive scrutiny of legislation and government policy, as the House of Lords at its best does today. 2. Bringing together the voices of the different nations and regions of the UK at the centre of government. 3. Monitoring adherence to standards in public life. 4. Most significant of all, exercising new but precisely drawn powers to safeguard the constitution of the United Kingdom and the distribution of power within it*»[14]. La Commissione Brown aveva quindi suggerito che il ruolo di «custode della Costituzione» e di controllo della ripartizione del potere tra centro e periferia avrebbe dovuto caratterizzare la nuova assemblea anche in futuro. La Commissione aveva aggiunto, poi, che la Camera dei Lords svolgeva già tale compito in modo più efficace rispetto ai Comuni, *«leading to changes of approach or amendments, sometimes against the will of the government»*[15]. Essa aveva peraltro proposto di introdurre un *«mechanism to ensure that the constitutional rules of the UK are always followed in future»*, ad esempio attraverso l'attribuzione alla seconda Camera riformata dell'obbligo di sottoporre alla Corte suprema, per ottenere un parere consultivo, tutti i *bills* in materia costituzionale e di conferire all'assemblea un potere di veto sui *«protected constitutional statutes»*, veto però superabile dai Comuni.

Per adesso questa ipotesi, al di là della sua concreta fattibilità, non ha trovato spazio nel *manifesto* elettorale del 2024 del partito laburista, il cui programma di lungo periodo prevede di arrivare alla sostituzione della Camera dei Lords con una Assemblea delle Nazioni e delle Regioni in modo progressivo, nel corso di due legislature. È comunque di sicuro interesse il fatto che la Commissione Brown abbia riconosciuto alla Camera il ruolo di *«constitutional guardian»* che i Lords hanno assunto di fatto negli anni. Un ruolo, tuttavia, che appare così correlato alla peculiare attuale composizione da rendere difficile immaginare possa essere svolto, con la medesima incisività, da una futura assemblea di natura radicalmente diversa.

2. La proposta della *Royal Commission on the Reform of the House of Lords*.

La nascita del *Constitution Committee* – come anticipato – è strettamente collegata al processo di riforme costituzionali avviato dal governo Blair a partire dal 1997, processo che, nelle parole dello stesso Premier, era destin-

[13] D. Oliver, *The Parliament Acts, the Constitution, the Rule of Law, and the Second Chamber*, in *Statute Law Review*, vol. 33, n. 1, 2012, pp. 1-6.
[14] Commission on the UK's Future, *A New Britain: Renewing our Democracy and Rebuilding our Economy. Report of the Commission on the UK's Future*, 2022, p. 139; J. Frosini, *op. cit.*, p. 1981; M. Russell, *The Brown commission's proposals on reform of the House of Lords*, in *Constitution Unit blog*, March 1, 2023.
[15] Commission on the UK's Future, *op. cit.*, 136.

ato ad introdurre *«the biggest program of change to democratic ever proposed»*[16]. In occasione della presentazione dell'*House of Lords bill*, alla fine del 1998, l'esecutivo aveva deciso di istituire la *Royal Commission on the Reform of the House of Lords,* presieduta da Lord Wakeham, a cui aveva attribuito il compito di individuare le ulteriori tappe della modifica della Camera alta. In particolare, la *Wakeham Commission* avrebbe dovuto *«to consider and make recommendations on the role and functions of a second chamber; to make recommendations on the method or combination of methods of composition required to constitute a second chamber fit for that role and those functions»*. Secondo il governo, le proposte di modifica della seconda Camera avrebbero dovuto tenere in considerazione il particolare *«constitutional moment»* che il Paese stava vivendo, grazie al pacchetto di riforme, molto variegato e rivoluzionario, dei laburisti – che andavano dalla *devolution* allo *Human Rights Act* – prestando particolare attenzione alle peculiarità, ma anche alle fragilità, della Costituzione britannica. Era, infatti, opportuno – secondo l'esecutivo – garantire che la Costituzione superasse indenne lo *«stress test»* a cui era sottoposta. Si trattava di un compito indubbiamente ambizioso, che la Commissione non riuscì a portare pienamente a termine, sia a causa del tempo relativamente limitato a disposizione, sia perché le riforme costituzionali erano ancora troppo recenti per poterne valutare e apprezzare appieno l'impatto e la portata.

La *Royal Commission on the Reform of the House of Lords*, nel rapporto *A House for the Future*[17], mostrò comunque consapevolezza delle peculiarità sia del momento storico, sia del contesto costituzionale. Così, nella *Recommendation 15* del rapporto, affermò che, per la complessa e peculiare *«open nature»* della Costituzione britannica, una delle funzioni della seconda Camera riformata avrebbe dovuto essere quella di agire come *«"constitutional long-stop", ensuring that changes are not made to the constitution without full and open debate and an awareness of the consequences»*. Non si trattava certo di un'idea originale, dato che essa era stata formulata già dalla *Bryce Commission* nel 1918, ma – in un momento storico di grandi riforme costituzionali da monitorare – finiva per assumere un significato innovativo.

Bisogna evidenziare che nel corso delle audizioni svolte di fronte alla *Wakeham Commission* era stato solo il partito liberal democratico a suggerire di trasformare la seconda Camera nel sostanziale *«guardian of the Constitution»*, conferendole un potere di veto sui disegni di legge che avessero apportato modifiche rilevanti alla Costituzione. Più cauta era stata, invece, la posizione degli altri partiti, confluita nella raccomandazione contenuta nel rapporto. Infatti, per rispettare la preminenza dei Comuni e gli equilibri in-

[16] Sul punto, P. Loftus, *British Constitutionalism Redux, Redefining Tradition and Shaping new Paradigms*, in *Griffith Law Review*, vol. 12, n. 1, 2003, pp. 1-42. Sulle riforme passate e future della Costituzione Britannica deve essere ricordato il recente rapporto L. James, P. Thomas, A. Renwick, M. Russell, *The Constitutional Landscape: Options for Reform*, Constitution Unit, University College London, 2025.

[17] Royal Commission on the Reform of the House of Lords, *A House for the Future*, Cm 4534; M. Russell, R. Cornes, *The Royal Commission on Reform of the House of Lords: A House for the Future?*, in *The Modern Law Review*, 2001, vol. 64, n. 1, pp. 82-99; A. Le Sueur, J. Simson Caird, *op. cit.*; L. Atkinson, *op. cit.*; J. Simson Caird, *Parliamentary Constitutional Review: Ten Years of the House of Lords Select Committee on the Constitution*, in *Public Law*, 2012, pp. 4-11.

uno attribuire alla Camera alta strumenti formali che le avrebbero consentito di esercitare un nuovo e considerevole potere in materia costituzionale opponendosi alla volontà dei Comuni, ma aveva ritenuto più consono per gli equilibri del bicameralismo – e al contempo altrettanto efficace per la protezione della Costituzione – dar vita ad un *«Constitutional Committee»*. *«We propose that the second chamber should establish an authoritative Constitutional Committee to act as a focus for its interest in and concern for constitutional matters»*. L'obiettivo era allora quello di creare un Comitato che fosse specializzato negli affari costituzionali e che esaminasse l'impatto costituzionale dei disegni di legge[18], un obiettivo da perseguire nel rispetto degli equilibri del bicameralismo, preservando la preminenza della Camera dei Comuni.

La commissione appariva consapevole anche della complessità di tale progetto, in considerazione del peculiare contesto costituzionale britannico, dove l'assenza di una Costituzione scritta rende complesso definire in modo esaustivo cosa rientra nella «materia costituzionale»[19] e, di conseguenza, rende difficile organizzare forme di controllo su di essa. Si tratta di un problema messo in luce più volte dalla dottrina: neanche le corti possono contribuire a tale definizione, dovendo agire nel rispetto del principio della sovranità del parlamento[20]. La *Wakeham Commission* affermò che: *«An authoritative Constitutional Committee could be expected to enhance the ability of Parliament as a whole to take full account of all the constitutional implications when considering proposed legislation and scrutinising the actions of the executive. Since its terms of reference would not be set out in legislation, there would be no need for a precise definition of "the constitution". Certain key items of legislation, however, might be designated as being of particular relevance. A Committee of the second chamber could be expected to have members with a keen awareness of the web of understandings and conventions that underpins the effective workings of the constitution. It would be sensitive to the constitutional implications of proposed legislation. It would also be in a strong position to identify and draw Parliament's attention to developments or legislative proposals with significant constitutional implications. These might otherwise be missed or raised at a late stage when lack of time might hinder proper consideration»*. Essa auspicò, allora, che il Comitato potesse *«keep the operation of the constitution under review»*.

[18] M. Russell, R. Cornes *op. cit.*, 82; R. Masterman, R. Hazell, M. Sandford, B. Seyd, J. Croft, *The Constitution: Coming in from the Cold*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 55, n. 2, 2002, pp. 219-234; R. Hazell, *The Continuing Dynamism of Constitutional Reform*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 60, n. 1, 2007, pp. 3-25; J. Simson Caird, *Identifying the Value of Parliamentary Constitutional Interpretation*, Queen Mary, University of London, 2014.

[19] R. Blackburn, *Enacting a Written Constitution for the United Kingdom*, in *Statute Law Review*, vol. 36, n. 1, 2015, pp. 1-27.

[20] I. Jennings, *The law and the Constitution*, London, University of London Press, 1959, p. 37. Ivor Jennings, ha affermato che *«a writer on the British constitution selects what seems to him to be important»*; A. Blick, R. Blackburn, *Mapping the Path to Codifying – or not Codifying – the UK's Constitution: The Existing Constitution*, Centre for Political & Constitutional Studies King's College London, 2011; J. Seaton, B. K. Winetrobe, *The Passage of Constitutional Bills in Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 4, n. 2, 1998, pp. 33-52. Come noto di recente alcune proposte hanno previsto di attribuire ad una commissione parlamentare il compito di predisporre l'elenco delle leggi costituzionali britanniche e di prevedere che la loro abrogazione possa avvenire solo in modo esplicito, come affermato anche nella giurisprudenza in merito ai *constitutional statutes*, oppure attraverso una procedura rinforzata. Sul punto M. Dicosola, *La scrittura della (e nella) costituzione britannica. Riflessioni a margine del report della Commission on the UK's Future*, in *Dpce online*, n. 3, 2024, pp. 1879-1896.

Così, nel febbraio 2001 venne istituito il *Constitution Committee*. Esso è composto da dodici Lords di particolare esperienza politica e giuridica, scelti in modo da rispecchiare la composizione della Camera; ogni membro può rimanere in carica per non più di quattro sessioni parlamentari, per favorire una rotazione. Esso ha funzioni prevalentemente consultive e mantiene costanti contatti ed interlocuzioni con il governo[21].

3. La definizione dei compiti del Comitato nel suo primo rapporto

La nascita del *Constitution Committee* si deve quindi al rinnovamento della Camera dei Lords, e della Costituzione britannica, avviato dai laburisti a partire dal 1997. Dopo quasi 25 anni di attività si può affermare che il Comitato abbia svolto un ruolo fondamentale nell'accompagnare l'articolata evoluzione politico costituzionale del Paese lungo binari ben definiti, grazie alla capacità di delineare e chiarire i confini entro cui deve svilupparsi il processo di riforma[22].

Merita ricordare che nel primo rapporto pubblicato dal Comitato, dal titolo *Reviewing the Constitution*[23] del 2001, esso si era interrogato sulle proprie competenze, anche alla luce del panorama comparato e delle esperienze delle altre seconde Camere. Una riflessione che aveva fornito l'occasione per riflettere sul contenuto della Costituzione britannica e dei suoi principi fondamentali. Come dicevamo, infatti, in assenza di una Costituzione scritta l'individuazione della «materia costituzionale» non può essere considerata una procedura semplice o scontata. Si tratta, tuttavia, di un processo che il *Committee* reputava necessario ed indispensabile per circoscrivere l'ampiezza del proprio raggio di azione anche perché, precisava, *«we would not wish to become a parliamentary magnet to which issues were attracted merely because the label "constitutional" was attached to them by those who thought them important»*.

Grazie anche alla consulenza degli esperti auditi nella preparazione del primo *report*, il *Constitution Committee* aveva innanzi tutto affermato che la Costituzione britannica può essere definita come: *«the set of laws, rules and practices that create the basic institutions of the state, and its component and related parts, and stipulate the powers of those institutions and the relationship between the different institutions and between those institutions and the individual»*[24]. Aveva, poi, individuato i cinque principi fondamentali di questa: la sovranità della Corona in Parlamento; la *Rule of Law* e i diritti fondamentali; l'*Union State*; il governo rappresentativo; l'appartenenza al *Commonwealth*, all'Unione europea e alle altre organizzazioni internazionali, principi che sono stati sempre tenuti a mente nei rapporti del Comitato.

---

[21] R. Johnson, Y. Yi Zhu (eds), *Sceptical Perspectives on the Changing Constitution of the United Kingdom*, London, Hart publishing, 2023.
[22] A. Le Sueur, J. Simson Caird, *op. cit.*
[23] House of Lords Select Committee on the Constitution, *First Report, Reviewing the Constitution*, 2001.
[24] House of Lords Select Committee on the Constitution, *op. cit.*; si ricorda che anche la Corte Suprema nel 2019, con la sentenza Miller aveva definito la Costituzione precisando che: *«Although the United Kingdom does not have a single document entitled "The Constitution", it nevertheless possesses a Constitution, established over the course of our history by common law, statutes, conventions and practice. Since it has not been codified, it has developed pragmatically, and remains sufficiently flexible to be capable of further development».*

Aveva, infine, chiarito che la propria azione sarebbe stata guidata da un *test*, definito «delle due p» in base al quale avrebbe orientato la scelta dei disegni di legge da esaminare. Questi, infatti, sarebbero stati selezionati se avessero avuto ad oggetto una rilevante *«question of principle about a principal part of the constitution»*.
Il Comitato, dunque, aveva voluto precisare, fin da subito, che la sua principale attività sarebbe stata quella di esaminare i progetti di legge con un *«clear constitutional significance»* e riferire su di essi pubblicando rapporti che avrebbero offerto un contributo al dibattito sulla materia, ma che avrebbe anche svolto indagini ed inchieste su tematiche reputate rilevanti al di là della presentazione di un *bill* in parlamento.

4. Il lavoro del Comitato

Appare interessante notare che la rilevanza del ruolo del Comitato non venne immediatamente colta. Nei primi anni di attività, infatti, la sua azione non fu considerata particolarmente incisiva, tanto che, nel 2004, la Oliver aveva sostenuto che esso *«is, then, not particularly active or influential in the field of constitutional scrutiny of bills»*[25]. Tuttavia, nel corso del tempo, attraverso la pubblicazione di più di 200 rapporti che hanno esaminato le numerose riforme e le principali questioni costituzionali, il *Committee* ha gradualmente assunto un ruolo rilevante e, grazie alla sua attenta azione, ha assicurato che ogni cambiamento potesse essere accompagnato da un adeguato scrutinio. La sua reputazione e la sua autorità sono quindi oggi riconosciute in modo unanime[26]. Questo risultato si deve anche alla composizione trasversale del Comitato e al suo approccio «tecnico» all'esame dei disegni di legge[27]. Nel valutare i *bills*, il *Committee* ha infatti cercato di astenersi da valutazioni politiche e di concentrare la propria analisi sull'osservazione del rispetto dei principi costituzionali e sull'effettivo dispiegamento delle norme[28]. Molti di questi rapporti, soprattutto quelli oggetto delle inchieste – penso ad esempio al *report* del 2010 sui *Referendums in the United Kingdom* – sono stati considerati punti di riferimento nel successivo dibattito dottrinario.
Nei quasi 25 anni di attività, polivalenti sono state le funzioni del Comitato. In primo luogo, attraverso l'esame dei disegni di legge, il *Committee* è riuscito a delineare in modo chiaro i contorni dei principi costituzionali. Infatti, nei *reports* ha definito alcuni punti fondamentali, come il controllo parlamentare sulla legislazione e sul governo, la necessità di un attento esame pre-legislativo dei *bills*, la critica all'eccesso di delega all'esecutivo, il rispetto degli obblighi internazionali, l'unità dello Stato nonché l'assetto devolutivo considerato *«a key element of the United Kingdom's constitutional architecture»*[29]. Il Comitato ha ripetuto regolarmente questi punti, seguendo il

[25] D. Oliver, *Constitutional Scrutiny of Executive Bills*, in *Macquarie Law Journal*, vol. 4, 2004, p. 109.
[26] A. Le Sueur, J. Simson Caird, *op. cit.*
[27] L. Atkinson, *op. cit.*
[28] P. S. Grez Hidalgo, *op. cit.*, p. 125.
[29] P. S. Grez Hidalgo, *op. cit.*, p. 125.

o di *«legisprudence»* che ha facilitato l'interpretazione delle norme della Costituzione britannica[30]. Sulla base di questi rapporti alcuni studiosi – come vedremo – hanno potuto redigere un elenco di *constitutional standards*.
In secondo luogo, l'attività del Comitato ha offerto un significativo contributo anche al corretto funzionamento della forma di governo parlamentare e al controllo sull'azione dell'esecutivo. Sebbene le osservazioni e le raccomandazioni formulate non siano state sempre recepite dal governo – come dimostra il caso della legge sulla deportazione degli immigrati clandestini in Ruanda[31] – l'esecutivo ha tuttavia fornito risposte scritte ai *reports* presentati, assumendosi in tal modo la responsabilità di rendere conto delle puntuali osservazioni sollevate in ambito costituzionale[32]. Come è stato acutamente osservato, i rapporti del Comitato costringono il governo a giustificare *«its proposals in constitutional terms. It promotes a culture of justification rather than allowing bald assertions of authority by government to legitimise its measures. It is in this way that the House acts as a guardian of the constitution and its values and principles»*[33].
In terzo luogo, il Comitato ha favorito il dialogo tra parlamento e corti, soprattutto quando, dopo l'istituzione della Corte suprema, i giudici di tale corte non sono più componenti della Camera alta ed il *Lord Chancellor* non è più il vertice del giudiziario. Questo dialogo si è concretizzato anche grazie agli incontri periodici che il Comitato ha organizzato con il Lord Cancelliere, con il presidente e il vicepresidente della Corte suprema e con il *Lord Chief Justice*. Ciò che emerge con maggiore evidenza è che, nel Regno Unito, l'intreccio tra competenze legislative e giurisdizionali – che a lungo ha caratterizzato l'attività della Camera dei Lords – ha favorito un dialogo particolarmente spontaneo tra le corti e il *Constitution Committee*. Del resto, sia la Corte suprema che il Comitato sono "gemmazioni" della Camera dei Lords e della sua secolare tradizione quale corte di giustizia. Questa sorta di "affinità elettiva" tra le corti e il *Constitution Committee* si riflette anche nel fatto che numerose osservazioni formulate nei rapporti del Comitato sono state successivamente recepite dalle decisioni giurisprudenziali.
Inoltre, attraverso la propria azione, il Comitato ha saputo dimostrare che la flessibilità del sistema costituzionale britannico rende possibile anche prevedere forme di controllo intra-parlamentare preventivo sui *bills* le quali possono essere compatibili sia con il principio della sovranità parlamentare, sia con la preminenza dei Comuni[34]. L'attività del *Constitution Commit-*

[30] House of Lords Select Committee on the Constitution, *The Governance of the Union: Consultation, Co-operation and Legislative consent*, 2024. Sul punto D. Oliver, *Constitutional Guardians*, cit.; M. Elliott, *Parliamentary Sovereignty in a Changing Constitutional Landscape,* in J. Jowell, C. O'Cinneide (eds), *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2019; M. Elliott, *Legislative Supremacy in a Multidimensional Constitution,* in D. Feldman, M. Elliott (eds), *Cambridge Companion to Public Law,* Cambridge, Cambridge University Press, 2016.
[31] In proposito devono essere ricordate le osservazioni fortemente critiche mosse dal Comitato sia a *The Illegal Migration Bill 2022-23* sia al *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill.* Sulla reazione del governo alle osservazioni espresse dal Comitato M. Russell, D. Gover, *Legislation at Westminster: Parliamentary Actors and Influence in the Making of British Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 224 ss.
[32] A. Le Sueur, J. Simson Caird, *op. cit.*
[33] D. Oliver, *Constitutional Guardians*, cit.
[34] A. Le Sueur, J. Simson Caird, *op. cit.*

***e authoritative and measured positions on constitutional legislation»*[35]. Si tratta di una funzione che ha spinto la Oliver a paragonare il *Constitution Committee* ad una «barriera sul Tamigi» perché come questa protegge e garantisce il regolare deflusso del fiume, il Comitato protegge e garantisce i valori fondamentali della Costituzione[36].**

Apprezzabile risulta altresì l'impegno profuso dal Comitato nell'analizzare e valutare l'incidenza delle singole riforme costituzionali succedutesi nel tempo sul complessivo assetto dell'ordinamento politico-costituzionale. Questa attenzione si rivela indispensabile nel contesto della *political constitution* britannica, nella quale l'interpretazione delle convenzioni costituzionali è suscettibile di notevoli oscillazioni e sensibile anche alle peculiari contingenze politiche, economiche e sociali che incidono sul concreto funzionamento della forma di governo. In tal senso devono essere citati, tra gli altri, il rapporto *Constitutional implications of coalition government* del 2014 sulle nuove prassi costituzionali maturate durante il governo di coalizione in merito alla formazione dell'esecutivo o al principio di responsabilità collegiale; i rapporti pubblicati durante la pandemia sulle implicazioni costituzionali dell'emergenza sanitaria, sull'abuso del potere normativo dell'esecutivo, sulla contrazione delle attività di parlamento e corti[37]; i numerosi rapporti sulle conseguenze costituzionali della *Brexit*, di cui parleremo in seguito.

5. Alcuni temi affrontati dal Comitato

5.1 La *devolution*.

Tra le tematiche a cui il *Constitution Committee* ha riservato, nel corso degli anni, un'attenzione costante spicca il processo devolutivo, al punto che il Comitato si è guadagnato l'epiteto di *«devolution watchdog»*[38].

Il Comitato, infatti, non si è limitato a esaminare le leggi che hanno progressivamente ampliato le competenze delle nazioni devolute, ma ha anche condotto approfondite inchieste volte a mantenere alta l'attenzione sul nodo irrisolto della devoluzione asimmetrica nel Regno Unito, vale a dire la presenza di normative introdotte per le singole nazioni in maniera frammentaria e spesso in assenza di una visione comune o coerente. In più occasioni, nei propri rapporti, ha sottolineato l'esigenza di affrontare le modifiche costituzionali adottando un approccio sistemico e integrato, ponendo l'accento sulle ricadute costituzionali di ciascuna riforma e ha anche ribadito la necessità di rafforzare le interazioni tra i diversi livelli di governo. Significativamente, alcune audizioni si sono tenute presso le nazioni devolute.

[35] R. Hazell, D. Oliver, *The Constitutional Standards of the Constitution Committee: How a Code of Constitutional Standards Can Help Strengthen Parliamentary Scrutiny*, in *U.K. Const. L. Blog*, November 22, 2017.
[36] A. Le Sueur, J. Simson Caird, *op. cit.*, p. 7.
[37] House of Lords Select Committee on the Constitution, *COVID-19 and the Use and Scrutiny of Emergency Powers*, 2021.
[38] S. Tierney, *Towards a Principle of Positive Engagement?: The House of Lords Constitution Committee reports on The Governance of the Union*, in *U.K. Const. L. Blog*, September 27, 2024.

Per quanto riguarda la Scozia, il Comitato ha seguito con grande attenzione il processo che ha portato all'indizione del referendum per l'indipendenza[39], fin dall'accordo di Edimburgo del 2012; ha poi esaminato e pubblicato rapporti sugli effetti del voto e sul possibile impatto dell'indipendenza scozzese sul resto del Paese[40]. Deve essere evidenziato che il Comitato ha contribuito a fare molta chiarezza sulla questione relativa alle conseguenze dell'eventuale voto a favore del "Sì", voto che non avrebbe comportato l'immediata indipendenza della Scozia, ma solo consentito l'avvio di una fase di negoziazione tra i due esecutivi. Ed ha inoltre precisato che il governo scozzese non avrebbe avuto la competenza a negoziare l'indipendenza con il governo britannico, senza ricevere una specifica delega da parte del parlamento di Westminster.

Numerosi rapporti hanno accompagnato il processo di approvazione dello *Scotland Act* 2016, il quale ha introdotto particolari innovazioni sotto il profilo costituzionale. Da tali *reports* è emersa la costante preoccupazione del Comitato che le leggi in materia costituzionale – come in questo caso quella relativa alla Scozia e l'omologa approvata per il Galles nel 2017 – fossero adottate con eccessiva rapidità, in mancanza di un adeguato scrutinio parlamentare, senza un'effettiva e approfondita consultazione delle parti interessate e senza una valutazione complessiva delle conseguenze e dell'impatto di tali riforme sull'assetto costituzionale del Paese. In particolare, la previsione contenuta negli atti del 2016 e del 2017, secondo cui i parlamenti devoluti di Scozia e Galles sarebbero da considerare «permanenti», avrebbe dovuto – a giudizio del Comitato – essere formulata con maggiore cautela, in quanto potenzialmente in contrasto con il principio fondamentale della sovranità parlamentare e, in particolare, con l'assunto secondo cui *«Parliament cannot bind its successor»*. Il Comitato aveva quindi sottolineato la natura eminentemente politica e simbolica di tale disposizione legislativa.

Il *Constitution Committee* era poi intervenuto sulla proposta – contenuta in entrambe le leggi – di formalizzare la *legislative consent convention*. Anche in questo caso, aveva chiarito che il riconoscimento in una legge di tale convenzione non avrebbe alterato la natura della fonte che sarebbe rimasta dunque una mera convenzione, non giustiziabile e priva di conseguenze giuridiche. Aveva quindi sollecitato il Governo a fare chiarezza sulla questione[41]; si tratta di un invito che l'esecutivo non colse a pieno, tanto che sul punto è intervenuta, come noto, la Corte suprema con la sentenza Miller del 2017, che ha confermato l'interpretazione espressa dal Comitato.

Il *Constitution committee* ha svolto diverse inchieste in merito alle relazioni intergovernative. Tra gli altri, devono essere ricordati il rapporto pubblicato nel 2016 dal titolo *The Union and devolution*, frutto di una lunga e approfondita indagine nella quale erano messi in evidenza i rischi a cui era esposta

[39] House of Lords Select Committee on the Constitution, *The Agreement on a Referendum on Independence for Scotland*, 2012.
[40] House of Lords Select Committee on the Constitution, *Scottish Independence: Constitutional Implications of the Referendum*, 2014.
[41] House of Lords Select Committee on the Constitution, *Proposals for the devolution of further powers to Scotland*. Id, *Scotland Bill*, 2015; Id., *Wales Bill*, 2016. Nel rapporto *English Votes for English Laws*, 2016, il Comitato ha anche esaminato la riforma regolamentare dei Comuni introdotta nel 2015 e poi abrogata nel 2021.

l'Unione a causa della *Brexit*. Il Comitato aveva, anche in questa occasione, invitato il governo a definire un assetto più omogeneo e coordinato per la *devolution*, auspicando che le future riforme relative all'assetto territoriale fossero condotte *«within an appropriate framework of constitutional principles that safeguard the integrity of the Union»*. Esso aveva anche escluso la trasformazione in senso federale del Regno Unito. Nel rapporto *Respect and Co-operation: Building a Stronger Union for the 21st century* del 2022, poi, attraverso un'attenta analisi ricostruttiva sullo stato dell'Unione e sui rapporti tra governo centrale e amministrazioni devolute, il Comitato aveva raccomandato all'esecutivo di garantire un maggior coinvolgimento e una maggior collaborazione con le amministrazioni devolute. Il documento non aveva mancato di mettere in evidenza gli aspetti di debolezza delle relazioni interparlamentari e intergovernative, peraltro accentuati dalla *Brexit* e dalla gestione dell'emergenza sanitaria, e aveva ancora una volta difeso l'unità del Regno. Nel rapporto, il Comitato aveva anche suggerito nuove competenze da assegnare alla seconda Camera, tra cui l'esame approfondito dei disegni di legge che coinvolgono le amministrazioni devolute e sono sottoposti, quindi, alla *Sewel convention*. Infine, nel *report* del 2024, *The Governance of the Union: Consultation, Co-operation and Legislative consent*, il Comitato aveva invitato il governo a collaborare maggiormente con gli omologhi devoluti, dando vita a strutture intergovernative articolate in ogni ministero. In merito alla *Sewel Convention* aveva auspicato una maggiore attenzione da parte di Westminster delle opinioni espresse dalle assemblee locali, pur reputando non opportuno, per il rispetto del principio della sovranità del parlamento, accogliere la proposta di rendere vincolante il consenso delle assemblee devolute[42]. Merita evidenziare che in questa occasione il Comitato si è anche augurato che il proprio lavoro potesse essere reputato un utile contributo per raggiungere l'obiettivo di costruire e mantenere un'Unione più efficace.

5.2 Il processo legislativo e le leggi costituzionali.

Un altro argomento a cui il Comitato ha prestato particolare attenzione è stato quello del processo legislativo, argomento che ha offerto l'occasione di approfondire tra l'altro il ruolo del Parlamento, le modalità di controllo *pre* e *post* legislativo da esso esercitate, i rischi connessi con una espansione eccessiva del potere normativo dell'esecutivo ed i relativi effetti sul corretto funzionamento della forma di governo, la necessità di introdurre buone prassi in materia di delega[43]. Ma soprattutto esso ha consentito al Comitato di ribadire più volte la necessità di un esame parlamentare rigoroso dei disegni di legge in materia costituzionale, questione che appare dunque strettamente collegata alle finalità istituzionali che hanno portato alla nascita del Comitato. Del resto, un processo legislativo in grado di assicurare una adeguata valutazione dei disegni di legge, specialmente in ambito costituzional-

[42] House of Lords Select Committee on the Constitution, *The Governance of the Union: Consultation, Co-operation and Legislative consent*, 2024, p. 75.
[43] House of Lords Select Committee on the Constitution, *The Legislative Process: The Delegation of Powers*, 2018. Il Comitato ha pubblicato anche il rapporto *Delegated Legislation and Parliament: A response to the Strathclyde Review*, 2016, molto critico sul progetto della Commissione Strathclyde, che non è stato poi mai attuato nonostante il sostegno espresso da David Cameron sulla riforma.

e, rappresenta il primo presupposto imprescindibile ed il primo strumento di salvaguardia dei principi costituzionali. Pertanto, secondo il Comitato, il procedimento legislativo deve fondarsi su un'attenta attività di scrutinio, sia pre-legislativa sia intra-parlamentare, che si avvalga di un quadro procedurale specifico in merito al *«constitutional change»*. È in capo al governo la responsabilità di garantire che ogni intervento in materia costituzionale sia accompagnato da un ampio ed articolato processo di consultazione, dalla pubblicazione di documenti preparatori quali i *white* e i *green papers* e di *draft bills*, e da un adeguato scrutinio parlamentare, nel rispetto delle convenzioni costituzionali[44].

Attraverso i suoi rapporti, quindi, il Comitato ha offerto un significativo contributo al vivace dibattito sorto intorno alla possibilità/necessità di introdurre forme di maggiore rigidità nella materia costituzionale, dibattito che è stato sollecitato e ravvivato dalle numerose riforme che hanno interessato il Regno Unito negli ultimi anni e dalle sentenze delle corti sui *constitutional statutes*[45].

5.3 La *Brexit*.

Il Comitato ha poi dedicato particolare attenzione alla questione della *Brexit* pubblicando molti *reports* che hanno accompagnato l'intero processo a partire dalla presentazione del *bill* per l'indizione del referendum. I rapporti hanno riguardato – tra l'altro – le conseguenze del referendum, le procedure per l'attivazione dell'articolo 50 del Trattato di Lisbona, le principali leggi esaminate dal parlamento, come l'*European Union (Withdrawal) Act 2018*, l'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* e l'*United Kingdom Internal Market Act 2020*[46], le conseguenze costituzionali della *Brexit*[47] e gli effetti per il Nord Irlanda e per l'unità del Regno. Attraverso i suoi rapporti il Comitato ha quindi concorso a fare luce su uno dei più complessi *constitutional moment* della storia britannica, indicando in modo chiaro, ancora una volta, i punti cardinali dei principi costituzionali.

Fin dal settembre 2016, ad esempio, il *Constitution Committee*[48] aveva chiarito che spettava al parlamento e non al governo notificare la volontà di uscire dall'Unione, una precisazione che, come noto, è stata confermata in una delle principali sentenze "costituzionali" emanate dalla Corte suprema, la Miller del gennaio 2017.

L'esame del tema *Brexit* ha offerto al Comitato l'opportunità di tornare su alcuni dei propri *topoi*: in particolare, si è espresso sul ruolo del parlamento

[44] House of Lords Select Committee on the Constitution, *The Process of Constitutional Change*, 2011; M. Dicosola, *op. cit.*; L'*House of Commons, Political and Constitutional Reform Committee*, nel rapporto *Lessons from the process of Government formation after the 2010 General Election*, Fourth Report of Session 2010–11, del 2011, aveva auspicato che tutti i progetti di riforma costituzionale fossero presentati in *draft* al fine di farli discutere e di consentirne una ampia riflessione.

[45] R. Hazell, *Time for a new Convention: Parliamentary Scrutiny of Constitutional Bills 1997–2005*, in *Public Law*, 2006, pp. 247-298.

[46] Tra i rapporti in materia di *Brexit* ricordiamo: House of Lords Select Committee on the Constitution, *European Union Referendum Bill*, 2015; Id, *The invoking of Article 50*, 2016; Id, *The Great Repeal Bill' and delegated powers*, 2017; Id, *European Union (Withdrawal) Bill: interim report*, 2017; Id, *European Union (Withdrawal) Bill*, 2018; Id, *European Union (Withdrawal) (No. 5) Bill*, 2018; Id, *European Union (Withdrawal Agreement) Bill*, 2020; Id, *Brexit legislation: constitutional issues*, 2020; Id, *United Kingdom Internal Market Bill*, 2020; Id, *European Union (Future Relationship) Bill*, 2020.

[47] House of Lords Select Committee on the Constitution, *Brexit legislation: constitutional issues*, 2020.

[48] House of Lords Select Committee on the Constitution, *The invoking of article 50*, 2016.

e sulla necessità di garantirne il controllo puntuale in tutte le fasi del processo *Brexit*, nonché sulla complessa normativa necessaria al recesso, da esaminare con tempi adeguati e in modo approfondito. Ha mostrato preoccupazione per l'eccesso di delega conferita al governo che *«fundamentally challenge the constitutional balance of powers between Parliament and Government and would represent a significant — and unacceptable — transfer of legal competence»*. Ha posto l'attenzione sul rispetto della *Rule of Law* e sulla necessità del coinvolgimento delle nazioni devolute. Nei rapporti sulla *Brexit*, quindi, il Comitato ha confermato di vigilare costantemente sulle tematiche che erano state definite sin dal primo *report* e ha dimostrato che la propria azione non si limita a criticare o ammonire il governo, ma opera in modo propositivo con suggerimenti e proposte di modifica.
Anche se alcune delle osservazioni mosse dal *Committee* sono state criticate[49] e non sono state recepite, la sua attività ha offerto un ausilio importante non solo al dibattito parlamentare, ma anche alla concreta realizzazione del principio fondamentale del governo responsabile di fronte al Parlamento. Ad esempio, molte delle note critiche relative al controverso *United Kingdom Internal Market Bill*[50] circa l'esplicita violazione del diritto internazionale prevista nel progetto originario hanno sicuramente contribuito alla scelta di Boris Johnson di emendare il testo.

6. Un *Code of legislative standards*?

Il *Constitution Committee* è riuscito, grazie alla sua indipendenza dall'esecutivo e dai partiti, al suo lavoro di revisione preventivo ed astratto, al rispetto dei propri precedenti, a definire in modo chiaro i contorni dei *constitutional principles* e ad accompagnare, insieme ad altri organi, l'evoluzione della Costituzione britannica. Per questa sua azione esso è stato perfino paragonato al *Conseil constitutionnel* francese o alle commissioni parlamentari che, in Svezia e in Finlandia, hanno il precipuo compito di verificare la costituzionalità dei progetti di legge[51].
Deve essere poi ricordato che, nel 2014, Jack Simson Caird, Robert Hazell e Dawn Oliver hanno pubblicato, per la *Constitution Unit* dell'*University College* di Londra, un lavoro sugli *standards* costituzionali desumibili dai rapp-

[49] J. Blackwell, *Scrutiny of SIs: further amendments are needed to EU (Withdrawal) Bill*, in *hansardsociety blog*, 2018; M. Elliott, S. Tierney, *Sovereignty or Supremacy? Lords Constitution Committee Reports on EU (Withdrawal) Bill*, in *U.K. Const. L. Blog*, January 29, 2018; P. Craig, *The Withdrawal Bill, Status and Supremacy*, in *U.K. Const. L. Blog*, February 18, 2018.
[50] House of Lords Select Committee on the Constitution, *United Kingdom Internal Market Bill*, 2020. Già nel 2020 il comitato aveva scritto una lettera a Lord Callanan, *Minister from the Department for Business, Energy and Industrial Strategy*, nella quale aveva sostenuto che non era necessario intervenire con una legge per disciplinare il tema del mercato interno e aveva ribadito la necessità di coinvolgere le nazioni devolute e di prevedere un periodo più lungo per le consultazioni.
[51] D. Arter, *Conclusion. Questioning the "mezey question": An interrogatory framework for the comparative study of legislatures*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, n. 3-4, 2006, pp. 462-482; H. West, *Parliamentary Committees and Ex-post Oversight: Institutional Options and Design*, in *Parliamentary Affairs*, 2024, vol. 77, n. 3, pp. 601-622.

orti del Comitato dei Lords[52]. A detta degli autori, il lavoro del Comitato negli anni era stato così rilevante da essere divenuto un *«key constitutional actor»*. Grazie ai suoi rapporti, infatti, aveva contribuito ad interpretare e far evolvere le *«norms of the British constitution that are relevant to the scrutiny process»*. Gli autori avevano quindi estratto dai rapporti un "codice" e avevano auspicato che il Comitato ne potesse a sua volta definirne uno.
Tale codice rappresentava un insieme di linee guida, di *«constitutional soft law»*, che governo e parlamento avrebbero potuto seguire nel processo legislativo in merito alla *Rule of Law*, alla delega, alla *Henry VIII clause*, alla separazione dei poteri, ai diritti dei cittadini. Si tratta di una proposta che andava ad inserirsi nel dibattito che, in quegli anni, aveva avuto ad oggetto l'introduzione di una Costituzione scritta, anche a seguito della pubblicazione del *Cabinet manual* da parte del *Cabinet office*[53]. Deve aggiungersi, inoltre, che nel 2013 l'*House of Commons Political and Constitutional Reform Committee* aveva suggerito al governo, nel rapporto *Ensuring standards in the quality of legislation*, di redigere un *Code of Legislative Standards*, ma tale proposta era stata respinta dall'esecutivo che l'aveva giudicata non necessaria.
Forse anche per questo motivo, la sollecitazione di Caird, Hazell e Oliver è caduta nel vuoto e il Comitato non ha mai voluto formalizzare in un proprio "codice" i principi costituzionali, pur continuando a ribadirli in ogni suo rapporto. Un rifiuto di formalizzazione che appare del tutto coerente con la tradizione costituzionale britannica, con la sensibilità del comitato alle possibili novità della prassi e con l'uso da lui adottato di rispettare comunque i propri precedenti[54].
L'ausilio offerto dal Comitato nell'orientare l'azione degli altri organi costituzionali e nel definire con chiarezza il nucleo essenziale dei valori e dei principi costituzionali appare confermato ancora una volta dalle raccomandazioni contenute in uno degli ultimi rapporti pubblicati, nel gennaio 2025, su *Executive oversight and responsibility for the UK constitution*. In tale documento, il Comitato ha richiamato il neo insediato governo Starmer alle proprie responsabilità costituzionali, sottolineando l'importanza della rete di protezione offerta dalla *«multitude of guardians»* presente nel Regno Unito – nella quale, tuttavia, esso stesso non si inserisce – ed auspicando l'introduzione di *«more formal constitutional safeguards»*.
Particolarmente significativa, infine, appare anche la scelta del nuovo tema di indagine che impegnerà la sua azione nei prossimi mesi, quello della *Rule of Law*, tema che gli consentirà di partecipare ad un dibattito, già intenso e dalle molte voci, sul rapporto tra i due pilastri della Costituzione,

[52] J. Simson Caird, R. Hazell, D. Oliver, *The Constitutional Standards of the House of Lords Select Committee on the Constitution*, Constitution Unit, 2014. Alla prima edizione ne sono seguite altre due nel 2015 e 2017. Il lavoro è stato svolto principalmente da Jack Simson Caird. J. Simson Caird, D. Oliver, *Parliament's Constitutional Standards* in A. Horne, A. Le Sueur (eds), *Parliament: Legislation and Accountability*, London, Hart Publishing, 2016, pp. 63-88.
[53] J. Melton, C. Stuart, D, Helen, *To codify or not to codify? Lessons from consolidating the United Kingdom's constitutional statute*, The Constitution Unit, March 2015.
[54] D. Oliver, *Improving the Scrutiny of Bills: The Case for Standards and Checklists*, in *Public Law*, 2006, pp. 219-245; R. Hazell, *Who is the Guardian of Legal Values in the Legislative Process: Parliament or the Executive?* in *Public Law*, n. 3, 2004, pp. 495-500; R. Hazell, *Time for a new Convention*, cit.

Rule of Law e sovranità parlamentare, tra i quali è presente una relazione simbiotica e di equilibrio che si fonda sul rispetto delle specifiche attribuzioni e competenze degli organi costituzionali[55]. Si tratta di un tema su cui anche le corti sono particolarmente sensibili e di cui ad esempio si era occupato il _Judicial Committee_ della Camera dei Lords nel 2005 con la sentenza _«Jackson»_.

Così il _Constitution Committee_ – muovendosi in equilibrio tra la _political_ e la _legal constitution_[56] – ha concorso, in questi anni, in modo significativo, a definire, interpretare e tutelare il nucleo essenziale dei valori e dei principi costituzionali[57]. La Costituzione britannica, allora, non può essere considerata solo _«what happens»_[58], secondo la celebre espressione di Griffith, dato che – grazie all'azione di tutti i suoi «custodi» – la sua evoluzione prova a seguire un percorso coerente, fondato su una solida e profonda tradizione.

[55] M. Elliott, *Could the Supreme Court Reject the Rwanda Bill as Unconstitutional?,* in *publiclawforeveryone.com,* December 11, 2023; J. Goldsworthy, *Is Parliamentary Sovereignty Alive, Dying or Dead*, in *Public Law*, n. 1, 2023, pp. 126-150; A. Latham-Gambi, *Sovereignty, the rule of law and the nature of legislation: reconceptualising the traditional ultra vires theory,* in *Public Law*, n. 1, 2024, pp. 109-130.
[56] A. Le Sueur, J. Simson Caird, *op. cit*.
[57] A. Young, *Constitutional entrenchment and parliamentary sovereignty*, Institute for Government, Bennett Institute for Public Policy, 2023; A. Blick, P. Hennessy, *Good Chaps No More? Safeguarding the Constitution in Stressful Times*, The Constitution Society, 2019; J. Connolly, M. Flinders, D. Judge, M. Torrance, P. Tudor, *Institutions Ignored: A History of Select Committee Scrutiny in the House of Lords, 1968–2021*, in *Parliamentary History*, vol. 41, n. 3, 2022, pp. 463-490; J. Seaton, B. K. Winetrobe, *op. cit.*; A. Le Sueur, J. Simson Caird, *op. cit*.
[58] J. A. G. Griffith, *The Political Constitution*, in *The Modern Law Review*, vol. 42, n. 1, 1979, pp. 1-21.