

6. COUNTRY PROFILE CANADA

SOMMARIO: I) LE ISTITUZIONI NEL QUADRO COSTITUZIONALE: I.1) Il tipo di Stato; I.1.1) Ordinamento statale e natura degli enti territoriali; I.1.2) Ripartizione delle competenze legislative e amministrative; I.1.3) Il bicameralismo; I.1.4) Procedimento di revisione costituzionale e ruolo degli Stati; I.1.5) Risoluzione giurisdizionale delle controversie; I.2) L'organizzazione costituzionale dei poteri e le istituzioni fondamentali: I.2.1) Il Parlamento: I.2.1.1) La Camera dei Comuni; I.2.1.2) L'organizzazione dei partiti parlamentari; I.2.1.3) Il Senato; I.2.1.4) Il procedimento legislativo; I.2.1.5) Il sistema delle fonti del diritto. I.2.2) Il rapporto fiduciario; I.2.3) Il Governo; I.2.4) Il Capo dello Stato. I.3) Le leggi elettorali relative ai diversi livelli di governo: I.3.1) Il sistema elettorale per le elezioni della Camera dei Comuni; I.3.2) Il sistema elettorale per le elezioni sub-federali. II) LE ISTITUZIONI NELLA DINAMICA POLITICA: II.1) Il sistema dei partiti. II.2) Il sistema di governo: II.2.1) Il lungo processo costituente; II.2.2) Multiculturalismo e pluralità di diritti; II.2.3) Il sistema partitico e il ruolo del premier. III) FOCUS TEMATICI: III.1) I meccanismi di raccordo tra amministrazione centrale ed enti federati. III.2) I partiti politici: status giuridico, organizzazione, democrazia interna e finanziamento. III.3) La rappresentanza di genere. III.4) Opposizione parlamentare e statuto dell'opposizione. III.5) Modalità di accesso alla Corte suprema. III.6) La disciplina del contenzioso elettorale. III.7) La disciplina del voto per corrispondenza e del voto elettronico. IV) RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.

I) Le istituzioni nel quadro costituzionale

I.1) Il tipo di Stato

I.1.1) Ordinamento statale e natura degli enti territoriali

Il Canada è uno Stato federale molto esteso, con profonde differenze geografiche, economiche, sociali, suddiviso in dieci province autonome (Alberta, British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Québec, New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island, Terranova e Labrador) e tre Territori (Yukon, Territori del Nord Ovest, Nunavut). Si tratta di un federalismo di aggregazione: la federazione deriva, infatti, dall'unione nel 1867 delle quattro province che formarono il *Dominion* canadese attraverso il *British North America Act*, il quale, a partire dal 1982, ha preso il nome di *Constitution Act* (da qui in poi nel presente testo: CA 1867) approvato dal Parlamento di Westminster ed entrato in vigore il 1 luglio di quell'anno. Si trattava delle quattro province dell'Ontario (Alto Canada), Québec (Basso Canada)¹⁷⁹, Nuova Scozia (Nova Scotia) e Nuovo Brunswick (New Brunswick) che erano già dotate di un sistema di governo parlamentare, pur non essendo veri e propri Stati (la prima Assemblea legislativa elettiva fu introdotta nella Nuova Scozia nel 1758)¹⁸⁰. Nel corso degli anni alle quattro province originarie se ne aggiunsero altre: nel 1870 i Territori del Nord ovest e la provincia di Manitoba, l'anno successivo la Colombia britannica (British Columbia), nel 1873 l'Isola del Principe Edoardo (Prince Edward Island), nel 1905 le due province di Alberta e di Saskatchewan e, infine, nel 1949 la provincia di Terranova e Labrador (Newfoundland and Labrador).

Dopo l'approvazione della dichiarazione Balfour alla conferenza imperiale del 1926 il Canada divenne una delle comunità autonome dell'Impero britannico e, a seguito dello Statuto di Westminster del 1931, entrò come Stato indipendente nel *British Commonwealth of*

¹⁷⁹ Con il Trattato di Parigi del 1763 a seguito della Guerra dei sette anni tra Inghilterra e Francia la colonia della Nuova Francia (attuali province del Québec e dell'Ontario) venne ceduta all'Inghilterra. Nel 1774 la paura che i contrasti tra la madre patria e le 13 colonie nord americane potessero estendersi anche al territorio canadese spinse il Parlamento inglese ad approvare il *Québec Act* attraverso il quale riconobbe i diritti del popolo francese (lingua, religione, sistema giuridico di *civil law*). Dopo la rivoluzione americana molti lealisti si rifugiarono in *Québec* e nel 1791 la provincia venne divisa in due sulla base del fiume Ottawa: il *Lower* e l'*Upper* Canada uno francofono e l'altro anglofono. Ciascuna provincia era dotata di un'Assemblea elettiva. I rapporti tra la comunità inglese e quella francese furono conflittuali. A seguito della ribellione del 1837 il governo di Londra nominò Lord Durham Governatore della colonia, il quale propose l'unificazione delle due province in una sola (*Province of United Canada*), unione che avvenne nel 1840. Con il *British North America Act* del 1867 si tornò alla divisione tra Ontario e Québec. S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, Mulino, Bologna, 1994, 381.

¹⁸⁰ R. Marleau, C. Montpetit, *House of Commons Procedure and Practice*, McGraw Hill, Montreal, 2009.

*Nations*¹⁸¹. Lo *Statute of Westminster* ha limitato il potere di intervento del Parlamento di Londra nelle questioni canadesi, senza però abolirlo. Il *British North America Act 1867* non prevedeva alcuna disposizione relativa alla sua modifica, dato che si trattava di una legge approvata dal Parlamento di Londra, né aveva incluso un catalogo dei diritti.

Nel 1949 Westminster ha approvato il *British North America Act (n.2)* che ha introdotto la possibilità per il Parlamento canadese di emendare di volta in volta il testo del 1867, ad eccezione però delle materie più controverse di interesse delle province e ha istituito una Corte suprema canadese al posto del *Judicial Committee del Privy Council*. Il “processo costituente” si è concluso definitivamente nel 1982 con il c.d. “rimpatrio” (*patriation*) della Costituzione: il Parlamento di Londra ha approvato, infatti, il *Canada Act* che ha posto definitivamente fine al potere di Westminster di legiferare anche per il Canada. La legge ha riconosciuto al *British North America Act, 1867* (che, come detto, da allora ha preso il nome di *Constitution Act, 1867*), alle successive modifiche e al *Constitutional Act, 1982* (CA 1982) allegato alla legge, il valore di Costituzione del Paese. La legge prevede anche diverse modalità per la revisione costituzionale e una Carta dei diritti e delle libertà (*Charter of Rights and Freedoms*). La Carta definisce i diritti tradizionali del costituzionalismo liberale (uguaglianza, libertà personale, religiosa, di circolazione ecc.), include le garanzie processuali tipiche del patrimonio di *common law* e diritti per le minoranze linguistiche e gli aborigeni¹⁸². La *notwithstanding clause* consente ai legislativi statale e provinciali di approvare atti in deroga a quanto fissato dalla Carta (ad eccezione del diritto di eguaglianza) per un massimo di cinque anni. La clausola ha permesso di trovare un compromesso tra le esigenze e le peculiarità delle province e gli interessi della federazione ed è stata la chiave per ottenere il consenso delle province alla Carta stessa. Merito della Carta è stato quello di bilanciare i diritti universali riconosciuti a tutti i singoli individui con quelli particolari, derivanti dall'appartenenza ad un particolare gruppo etnico¹⁸³.

¹⁸¹ R.A. W. Rhodes, J. Wanna, P. Weller, *Comparing Westminster*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 15.

¹⁸² D. C. M. Yardley. The Patriation of the Canadian Constitution, in *Holdsworth Law Review* 1982, 84; P. W. Hogg, Patriation of the Canadian Constitution: Has it Been Achieved?, in *Queen's Law Journal* 1982-1983, 123; F. Lanchester, La “Patriation” della Costituzione canadese: verso un nuovo federalismo?, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico* 1983, 337; R. Simeon, La struttura federale, in J. Frémont et al. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli, Torino, 1997, 49; E. Ceccherini, Il processo di adozione della Carta dei diritti e delle libertà: un processo costituente a tappe, in G. Rolla (a cura di), *L'apporto della Corte suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Giuffrè, Milano, 2008, 3; S. Rosa, La Corte Suprema di fronte alla Patriation della Costituzione, *ibid.*, 53; P.L. Petrillo, *Le istituzioni delle libertà: esperienze costituzionali canadesi*, Cedam, Padova, 2012, 7.

¹⁸³ G. Rolla. La tutela costituzionale delle identità culturali: l'esperienza del Canada, in S. Gambino, C. Amirante (a cura di), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale. Federalismo, Diritti, Corti*, Cedam, Padova, 2000, 87; G. Gerbassi, Problematiche costituzionali sulla clausola nonobstant di cui all'art. 33 della Canadian Charter of Rights and Freedoms, *ibid.*, 241; E. Ceccherini, Diritti individuali v diritti comunitari: l'esperienza del Canada, *ibid.*, 271; G. Rolla, I caratteri di una società libera e democratica secondo la giurisprudenza della Corte suprema

Il rimpatrio della Costituzione, tuttavia, è avvenuto senza il consenso del Québec, la provincia francofona, timorosa che la Costituzione e la Carta dei diritti conferissero un potere eccessivo alla federazione. Nel corso degli anni, come vedremo meglio in seguito, diversi sono stati i tentativi di revisione costituzionale diretti a coinvolgere anche il Québec, tentativi comunque tutti falliti. Il Québec, peraltro, ha organizzato nel 1980 e nel 1995 due referendum per chiedere l'indipendenza dal Canada, che si sono conclusi entrambi con la vittoria del No. A seguito del referendum del 1995, il Governo canadese ha deciso di sottoporre alla Corte tre quesiti relativi all'esistenza o meno nel diritto canadese o in quello internazionale di un diritto alla secessione unilaterale del Québec. Sul tema torneremo in seguito, ma la sentenza è importante perché ha elencato tra i principi non scritti, radicati nella tradizione e nel *constitutional common law* canadese e, quindi, a fondamento della Costituzione stessa, il federalismo, la democrazia, il costituzionalismo, la *rule of law*, la protezione delle minoranze.

Il federalismo è quindi uno degli elementi caratterizzanti e immodificabili della Costituzione canadese. Il rapporto tra centro e periferia in Canada appare peculiare perché ha preso vita in un *Dominion* che aveva forti legami con la madre patria e la cui indipendenza deriva non già da una guerra, come per gli Stati Uniti, ma da un processo lungo, pacifico e graduale. I vicini Stati Uniti, quindi, sembrano aver offerto, più che altro, un contro-modello, a cui non attingere dato che i poteri assegnati ai singoli Stati erano ritenuti eccessivi, soprattutto in considerazione del fatto che il CA 1867 è stato approvato dopo gli anni della guerra di secessione¹⁸⁴.

Il federalismo canadese risulta – quanto meno nei suoi tratti originari - sbilanciato verso lo Stato federale, con un sistema di distribuzione di competenze fortemente accentrato. Gli articoli 91-95 del CA 1867 hanno definito la ripartizione delle competenze tra federazione e Stati prevedendo una doppia lista di materie, quelle assegnate al Parlamento federale e quelle assegnate alle Assemblee provinciali. A differenza di quanto avviene negli Stati Uniti i poteri residui spettano alla federazione che, attraverso il disposto dell'art. 91, può intervenire nelle materie che non siano di competenza provinciale con l'obiettivo di garantire “la pace, l'ordine e il buon governo” (*Peace, Order and Good Government* da cui il nome di *POGG clause*) oppure se l'interesse nazionale lo richieda. L'articolo 92, dal canto suo, attribuisce alle province la potestà legislativa in tutte le materie che abbiano natura strettamente locale o privata.

del Canada, in G. Rolla (a cura di), *Eguali, ma diversi. Identità ed autonomia secondo la giurisprudenza della Corte Suprema del Canada*, Giuffrè, Milano, 2006, 1.

¹⁸⁴ R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti federali comparati. I. Gli Stati federali 'classici'*, Giappichelli, Torino, 2010 189; N. Olivetti Rason, *Un federalismo asimmetrico: il Canada*, in N. Olivetti Rason e L. Pegoraro (a cura di), *Esperienze federali contemporanee*, Cedam, Padova, 1996, 90; A. Pitino, *Il Federalismo canadese e i "limiti ragionevoli" in una free and democratic society*, in E. Ceccherini (a cura di), *A Trent'anni dalla Patriation canadese. Riflessioni della dottrina italiana*, Genova University Press, 2013, 137; M. Gobbo (a cura di), *Costituzioni federali anglosassoni*, Giappichelli, Torino, 1994.

La supremazia federale emerge, poi, sotto altri due aspetti: al Governo centrale spetta il potere di annullare le leggi provinciali sia per legittimità che per merito attraverso gli istituti della *reservation* e della *disallowance*, potere che come vedremo è caduto in desuetudine; il Governatore generale ha il compito di nominare, su consiglio del Premier, un vice governatore per ogni provincia che è scelto dal Governo federale, senza tener conto della maggioranza presente nella provincia ed ha, a sua volta, il potere di indicare il Primo Ministro provinciale tenendo conto della composizione dell'Assemblea¹⁸⁵.

I caratteri del federalismo canadese si sono formati nel tempo e sono frutto della peculiare evoluzione dei rapporti tra centro e periferia, segnati dalla natura plurinazionale, multiculturale e multi-etnica della società. La dottrina ha individuato quattro diverse fasi di sviluppo, ognuna con specifiche caratteristiche¹⁸⁶: la prima fase va dal 1867 al 1896 ed è definita “quasi federalismo”. Si tratta del periodo dominato dal Governo di J.A. MacDonald, *leader* del partito conservatore, durante il quale il potere della federazione era molto esteso e le relazioni tra il Governo e le province risultavano improntate al modello dei rapporti tra la madre patria e le colonie. Durante tale fase si fece ricorso più volte al potere di *disallowance* e di *reservation*, in un contesto dominato dalla produzione legislativa statale e non provinciale. Nel 1892 la sentenza del *Privy Council* nel caso *Liquidators of the Maritime Bank of Canada v. Receiver-General of the New Brunswick*¹⁸⁷ diede tuttavia una lettura nuova dei rapporti tra federazione e province affermando che i governi provinciali non erano subordinati a quello federale. Grazie al contributo offerto dall'interpretazione del *Privy Council* ha avuto così inizio la seconda fase (definita del *classical federalism*) che va dal 1896 al 1914 e che prende le mosse dalla nomina del liberale W. Laurier come Primo Ministro. Durante questo periodo si riequilibrò il rapporto tra Stato e province anche perché le origini francesi del Premier rendevano il Governo centrale maggiormente sensibile alle istanze del Québec e, quindi, delle province. Come dicevamo, tale fase si caratterizza anche per l'interpretazione data al riparto di competenze dal *Judicial Committee* del *Privy Council* che ha favorito la lettura espansiva dei poteri delle province a discapito di quelli della federazione. In particolare si è affermata l'idea, grazie alla giurisprudenza della Corte, che l'interesse pubblico era stabilito non solo dalla federazione, ma anche dal dialogo tra i livelli di governo, mentre vennero interpretate in

¹⁸⁵ R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti federali...*, cit., 61.

¹⁸⁶ P. Malcolmson, R. Myers, *The Canadian Regime. An Introduction to Parliamentary Government in Canada*, University of Toronto Press, 2012, 63.

¹⁸⁷ J.T. Saywell *The Lawmakers. Judicial Powers and the Shaping of Canadian Federalism*, 2002, 125; J. Saywell, *The Watson Era, 1889-1912* in C. Leuprecht, P.H. Russel (a cura di), *Essential Readings in Canadian Constitutional Politics*, University of Toronto Press, 2011, 235; D.E. Smith, *Canada: A Double Federation*, in J.C. Courtney, D.E. Smith (a cura di), *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 75; P. Boyce, *The Queen's Other Realms. The Crown and Its Legacy in Australia, Canada and New Zealand*, The Federation Press, Sydney, 2009, 93.

maniera restrittiva sia la *Peace, Order and Good Government Clause* sia la clausola del commercio e furono lette in modo estensivo le competenze delle province.

La terza fase (definita di *emergency federalism*) va dal 1914 al 1960. Durante tale periodo il potere della federazione fu di nuovo incrementato a motivo delle diverse “emergenze” che il Canada dovette affrontare: si tratta, infatti, di una fase caratterizzata dalle due guerre mondiali, che comportarono un incremento dei poteri di guida del Governo federale, e della crisi economica degli anni '30. Inoltre, a partire dal 1949, la Corte suprema ha assunto le funzioni spettanti fino allora al *Judicial Committee* del *Privy Council* come Corte di ultima istanza e tale nuova Corte ha favorito una lettura più ampia dei poteri legislativi della federazione. L'interpretazione della Corte suprema ha consentito, poi, il passaggio alla quarta fase, quella del federalismo cooperativo iniziata a partire dagli anni '60 e tuttora in corso, segnata da forme di maggior collaborazione orizzontale e verticale tra i livelli di governo e nella quale al Governo centrale spetta la definizione e l'attuazione di programmi sociali relativi all'intero territorio e la redistribuzione della ricchezza¹⁸⁸.

Le convenzioni costituzionali sviluppatasi in tema di rapporti tra livelli di governo hanno portato allo sviluppo di forti forme di collaborazione e di cooperazione tra centro e periferia e tra province, ad intese tra federazione e province, a conferenze intergovernative, ad accordi bilaterali o multilaterali che hanno reso il federalismo canadese cooperativo e flessibile. Cooperazione e flessibilità le cui forme sono attestate sia dagli strumenti utilizzati (intese, accordi, dichiarazioni per lo più “di *soft law*, non previsti in alcuna norma costituzionale e non giustiziabili dalle Corti”¹⁸⁹), sia dai contraenti (Primi Ministri, Governo e soprattutto funzionari)¹⁹⁰, sia, infine, dal numero di questi (gli accordi non coinvolgono necessariamente tutte le province). Tutto ciò contribuisce ad accentuare ulteriormente l'asimmetria effettiva del federalismo canadese, un'asimmetria legata alle differenze di natura sociale ed economica esistenti tra le diverse componenti territoriali e i diversi popoli¹⁹¹: un'asimmetria evidente, in modo particolare in Québec, dove vige un sistema di *civil law* e al quale sono state attribuite prerogative particolari, e dove è stato riconosciuto, da una mozione della Camera dei Comuni nel 2006, lo *status* di nazione all'interno del Canada unito.

¹⁸⁸ R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti federali...*, cit, 190.

¹⁸⁹ T. Groppi, *Canada*, Mulino, Bologna, 2006, 61.

¹⁹⁰ G. Rolla, E. Ceccherini, *Scritti di diritto costituzionale comparato*, ECIG, Genova, 2007, 425.

¹⁹¹ G. Baier, K. Boothe, *What is Asymmetrical Federalism and Why Should Canadians Care?*, in T. Bateman (a cura di), *Braving the New World: Readings in Contemporary Politics*, Toronto, 2008, 206. La citazione è riportata da P. Malcolmson, R. Myers, *The Canadian Regime. An introduction to Parliamentary Government in Canada*, University of Toronto Press, 2012, 73; T. Groppi, *Il Canada tra riforma della costituzione e secessione*, in G. Rolla (a cura di) *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada. Tra Universalità e diversità culturale*, Giuffrè, Milano, 2000, 19; R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti federali...*, cit, 25.

Nell'ambito delle conferenze intergovernative particolare ruolo è svolto dal Consiglio della Federazione (*Council of Federation*), istituito nel 2003 dietro iniziativa del Premier del Québec, Charest. Il Consiglio, con sede ad Ottawa, riunisce i Primi Ministri di tutte le suddivisioni territoriali e costituisce una sede di incontro, dialogo, confronto, collaborazione, individuazione dei punti di convergenza, per la definizione della politica intergovernativa, rispettosa delle proprie specificità locali. Il Consiglio interviene nei settori di interesse congiunto soprattutto in materia fiscale, sanità, istruzione e poiché discute spesso i progetti legislativi che il Governo federale intende adottare è stato considerato, da alcuni esponenti della dottrina, un organismo che rappresenta le istanze locali in modo più appropriato di quanto non lo faccia il Senato. Il Senato canadese, infatti, non rientra negli archetipi delle seconde Camere federali, dato che, pur avendo un numero di senatori fissato per ogni provincia, sembra ricalcare più il modello della Camera dei Lords che quello del Senato statunitense. I suoi membri, infatti, sono nominati dal Primo ministro e non sono elettivi e il Senato non ha particolari competenze legislative relative al federalismo.

L'importanza che in quest'ultima fase hanno assunto le province si coglie anche sotto altri aspetti. In primo luogo dalla caduta in disuso del potere di *disallowance* (mai più usato dal 1942), in secondo luogo dal peso riconosciuto alle province nella revisione costituzionale, infine dall'introduzione della clausola *notwithstanding* nell'art. 33 del *Constitutional Act* del 1982.

Nel corso della storia canadese, quindi, il federalismo si è adattato all'evoluzione dei rapporti tra centro e periferia e al contesto sociale e culturale: sono così sorte convenzioni costituzionali e prassi che hanno favorito la mediazione, la ricerca di collaborazione e di consenso attraverso strumenti e canali informali e costanti negoziazioni¹⁹².

(cfr. *focus* approfondimento su meccanismi di raccordo tra Stato e amministrazioni)

Oltre alle 10 province il Canada è suddiviso anche in tre territori. Le competenze dei territori non trovano particolare spazio negli atti costituzionali. Il *Constitution Act, 1871* conferì al Canada il potere di creare nuove province e di amministrare la pace, l'ordine e il buon governo dei territori non compresi nelle province. Il *North- West Territories Act, 1875* portò alla creazione di istituzioni rappresentative simili a quelle delle province nel Territorio del Nord Ovest. Lo Yucon venne riconosciuto come territorio distinto dal Nord Ovest nel 1898, mentre l'ultimo nato è stato il Nunavut nel 1999, a seguito dell'approvazione del *Nunavut Act, 1993*. Il Nunavut (il cui nome significa "nostra terra") è nato dalla divisione dei Territori del Nord Ovest al fine di tutelare meglio le minoranze indigene e le loro richieste di maggior autonomia¹⁹³. Il *North- West Territories Act*, lo *Yucon Act*, e il *Nunavut Act* sono, quindi, le

¹⁹² P.L. Petrillo, *Le istituzioni...*, cit., 35.

¹⁹³ J. Webber, *The Constitution of Canada*, Hart, 2015, 226.

fonti che hanno stabilito le istituzioni dei territori e devoluto loro alcuni poteri. Ai territori non spettano tutte le competenze attribuite alle province dall'art.92 del CA 1867, ma solo quelle devolute dalla legge. Rispetto alle province i territori non hanno, ad esempio, il potere di modificare le loro Costituzioni, non possono esercitare diritti di proprietà sul territorio e, di conseguenza di disporre delle risorse naturali, e hanno poteri economici più limitati. I territori sono strutturati in modo analogo alle province anche se la natura derivata dei loro poteri rende diversa la terminologia usata per indicare gli organi: un *Commissioner* svolge le funzioni che nelle province sono svolte dal Governatore luogotenente, mentre l'Assemblea elettiva prende il nome di Consiglio (*Council*), e il potere di emanare le ordinanze spetta all'organo complesso del *Commissioner in Council*. Tuttavia nel *Nunavut Act* è stata adottata la medesima terminologia usata per le province.

1.1.2) Ripartizione delle competenze legislative e amministrative

Come dicevamo la ripartizione di competenze tra federazione e province è fissata dal CA 1867. Essa non segue il modello statunitense dei poteri residui, ma prevede un doppio elenco di materie. Quelle attribuite in via esclusiva al Parlamento federale sono state indicate all'art. 91 e comprendono, tra l'altro, il debito pubblico, la regolazione degli scambi e del commercio, l'industria, le banche e la moneta, il servizio postale, il sistema fiscale, i censimenti e le statistiche, le comunicazioni, l'energia, l'esercito, il servizio militare e navale e la difesa del Paese, i trasporti interprovinciali, i pesi e le misure, la materia matrimoniale, il diritto e la procedura penale, la gestione dei penitenziari, la naturalizzazione degli stranieri, i brevetti e il copyright. Nell'elenco non è presente la politica estera, potere previsto dall'art. 132 del CA 1867 e delineatosi nei suoi caratteri attuali soprattutto grazie all'interpretazione giurisprudenziale¹⁹⁴. L'articolo 92 del CA 1867 fissa, poi, le competenze legislative esclusive delle province in alcuni settori, tra cui l'imposizione diretta, l'istituzione del debito pubblico provinciale, la gestione dei funzionari amministrativi, demanio pubblico, ospedali e organismi di assistenza e beneficenza, licenze commerciali, lavori pubblici locali ad esclusione di quelli interstatali o di interesse generale, diritti di proprietà e diritti civili, amministrazione della giustizia, gestione delle carceri, educazione, matrimoni. I poteri residui, come si è detto, spettano allo Stato centrale dato che il Parlamento federale ha il compito di "fare leggi per la pace, l'ordine e il buon governo del Canada, relativamente a tutte le materie che non rientrano negli oggetti assegnati da quest'Atto in maniera esclusiva alla legislazione delle Province".

Scarse le disposizioni che il CA 1867 dedica alle materie concorrenti: l'art. 92 A 3 e l'art. 95 assegnano competenze legislative alle province in materia rispettivamente di esportazione di

¹⁹⁴ R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti federali...*, cit, 201.

materie prime, agricoltura e immigrazione, competenze attribuite anche alla federazione. In tali casi vige il principio della prevalenza del diritto federale su quello provinciale, principio che si è affermato in via giurisprudenziale anche negli altri settori, dove la potestà concorrente non è espressamente prevista, ma si desume dall'attribuzione della medesima materia ad entrambi i livelli. Tale principio, tuttavia, trova un'eccezione nella riforma introdotta nel 1951 con l'art. 94 A che – attribuendo alla federazione potestà legislativa in materia pensionistica – ha riconosciuto la prevalenza del diritto provinciale su quello federale. La sovrapposizione tra gli ambiti federali e provinciali viene risolta, nell'interpretazione della Corte, soprattutto facendo coesistere entrambe le discipline, purché non confliggenti.

Emblematica delle relazioni evolutive tra Stato e province e dei rapporti tra centro e periferia basati su negoziazioni e accordi tra i diversi livelli di governo è, senza dubbio, la materia fiscale. Secondo il disposto del CA 1867 le province hanno potestà impositiva solo diretta, mentre la federazione può imporre imposte sia dirette sia indirette. La materia è stata interpretata dalla Corte suprema che, a Costituzione invariata, ha fornito una lettura estensiva del concetto di imposta diretta, allargando così la potestà impositiva fiscale delle province. Il sistema fiscale è quindi fortemente decentrato, anche se la federazione ha mantenuto il compito di intervenire con una funzione riequilibratrice, in campo economico e sociale e di *welfare state*¹⁹⁵.

1.1.3) Il bicameralismo

Anche in Canada, come nel Regno Unito, il Parlamento è un organo complesso composto dalla Corona (rappresentata dal Governatore generale), dalla Camera dei Comuni e dal Senato¹⁹⁶. Il CA 1867, all'art. 17, definisce tale struttura, ma non indica le specifiche competenze di ciascuno di loro in campo legislativo. Al pari di quanto avviene nelle leggi britanniche anche l'*enacting formula* che introduce quelle canadesi ricorda l'articolazione del Parlamento: “Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows (nella versione inglese) e “Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte” (nella versione francese).

La Camera dei Comuni è la camera elettiva, mentre il Senato è composto da 105 membri nominati, su proposta del Premier, dal Governatore generale in modo da rappresentare le diverse province. Entrambi hanno sede ad Ottawa. Il bicameralismo canadese è quasi paritario: il rapporto fiduciario lega in via esclusiva il Governo alla Camera elettiva, chiamata

¹⁹⁵ P.L. Petrillo, *Le istituzioni...*, cit. 36.

¹⁹⁶ R. Marleau, C. Montpetit, *House of Commons...*, cit.

pertanto *confidence chambre*, Camera della fiducia. (v. *infra* Camera dei Comuni, Senato, procedimento legislativo e il sistema di governo) e la stessa Camera è la sola ad avere il potere di presentare disegni di legge in materia finanziaria. Infine, in materia di revisione costituzionale, dove nel panorama comparatistico il bicameralismo tende sempre a divenire paritario, l'art. 47 del CA 1982 conferisce alla Camera dei Comuni il potere di superare l'eventuale veto del Senato con una nuova deliberazione entro 180 giorni dalla prima. Per il resto, almeno formalmente, le due Camere godono dei medesimi poteri, anche se di fatto alla Camera dei Comuni è riconosciuta una preminenza sul Senato.

I poteri del Parlamento federale sono stabiliti dalla Costituzione che, come abbiamo visto, definisce i campi di intervento della federazione e quello delle province, dalla Carta dei diritti e dalle convenzioni.

Il numero dei deputati della Camera dei Comuni è variabile, perché stabilito in base alla popolazione delle province, dato che è aggiornato ogni 10 anni: fino al 2015 è stato di 308, mentre la nuova legislatura che ha preso il via con le elezioni del 19 ottobre 2015 ha attuato la riforma introdotta nel 2011 la quale ha aumentato il numero dei membri a 338.

Secondo il disposto del *Constitution Act 1867* la legislatura durava al massimo cinque anni con inizio calcolato dalla data di rientro dei *writs* dopo le elezioni. In seguito alla riforma del 2007, che ha modificato il *Canada Elections Act*, le elezioni devono essere tenute il terzo lunedì di ottobre ogni 4 anni a partire dal 19 ottobre 2009.

Per quanto riguarda le province i parlamenti sono monocamerale e, ad eccezione della Nova Scotia, tutte le Assemblee prevedono leggi sulla "durata fissa" dei parlamenti, che stabiliscono in quattro anni la durata della legislatura, prevedendo comunque la possibilità di uno scioglimento anticipato.

1.1.4) Procedimento di revisione costituzionale e ruolo degli Stati

Il CA 1867 non disponeva nulla in materia di modifica della Costituzione, dato che si trattava di una legge ordinaria di Westminster fondata sulle sue competenze imperiali e abrogabile solo da una legge successiva sempre del Parlamento di Londra; tuttavia essa aveva valore di legge superiore per il Canada dato che, in forza del *Colonial Law Validity Act 1865*, i legislativi delle colonie non potevano approvare leggi contrarie a quelle imperiali. Tra il 1867 e il 1982 il Parlamento di Londra ha approvato poco più di 20 emendamenti al CA 1867.

Il CA 1982 ha previsto cinque diversi meccanismi di revisione costituzionale:

1) La procedura prevista dall'art. 38, comma 1 del CA 1982, è la procedura che viene considerata ordinaria. Essa prevede la possibilità di modificare la Costituzione a seguito di una risoluzione approvata sia dal Senato sia dalla Camera dei Comuni e dai 2/3 delle Assemblee delle province, che siano rappresentative di almeno il 50% della popolazione. Tale

procedura è nota come 7/50 (*seven fifty*) e riguarda tutte le materie previste dall'articolo 42 (il principio della proporzionalità della rappresentanza delle province all'interno della Camera dei Comuni, le regole relative alla nomina dei componenti del Senato, il loro numero e i poteri della Camera alta; i poteri della Corte suprema, ma non la sua composizione; la possibilità di creare nuove province e anettere altri territori a quelle esistenti) nonché tutte le materie per cui non è prevista una diversa procedura di modifica. Tale procedura può essere adottata entro il limite di tempo di tre anni. L'art. 38, comma 3 prevede la possibilità per una provincia di usare l'*opting out* per evitare che la riforma entri in vigore nel proprio territorio, decisione che la provincia può abrogare se accetta di attuare la modifica. Tale procedura, inoltre, prevede che l'eventuale opposizione del Senato possa essere superata da una seconda approvazione della Camera entro 180 giorni (art. 47).

2) La seconda procedura prevista dalla Costituzione è la regola dell'unanimità, disciplinata dall'art. 41 della legge del 1982. In questo caso la modifica deve essere approvata non solo da entrambe le Camere, ma anche da tutte le Assemblee provinciali, le quali possono esercitare il potere di veto. Tale procedura riguarda le modifiche relative alla monarchia e ai suoi rappresentanti in territorio canadese, il numero minimo di deputati spettanti ad ogni provincia, la composizione della Corte suprema, l'uso della lingua francese e inglese e le modifiche alle procedure di revisione costituzionale. A differenza della precedente non si prevede un limite di tempo entro il quale la riforma può essere adottata.

3) La terza procedura è disciplinata dall'art. 43 e riguarda le disposizioni che sono applicate solo ad alcune province. Essa prevede la possibilità di introdurre una riforma da parte del Parlamento federale e delle Assemblee provinciali interessate, senza il coinvolgimento delle altre. Tale procedura si applica alle modifiche dei confini interprovinciali o a quelle relative all'uso dell'inglese e del francese in una provincia.

4) La quarta procedura di revisione costituzionale trova la sua disciplina nell'art. 44 e prevede di assegnare al solo Parlamento, escludendo le Assemblee federali, le modifiche relative al potere legislativo ed esecutivo federali (eccetto quanto previsto dagli articoli 41 e 42).

5) La quinta prevede l'intervento solo da parte del legislativo di una provincia (secondo l'articolo 45) per la revisione della Costituzione provinciale.

Le particolari procedure di revisione rendono particolarmente difficile l'introduzione di modifiche alla Costituzione. Dal 1982, sono stati introdotti 12 emendamenti al testo (solo 1 con la procedura dell'art. 38 e la maggior parte con quella dell'articolo 43) e le riforme hanno riguardato per lo più aspetti tecnici, dato che le riforme più significative sono state spesso ostacolate dalla complessità dei meccanismi previsti.

Bisogna peraltro precisare che la Costituzione canadese non è unitestuale, ma si compone di diversi atti: il CA 1982, (52,2) elenca i documenti che compongono la Costituzione canadese, tra cui il CA 1867 e le successive modifiche, il CA,1982 e le successive modifiche. Contribuiscono a formare la Costituzione anche le regole convenzionali e i principi stabiliti

dal *common law*. Tale complessità si deve al fatto che il CA 1867 ha affermato che il Canada ha una Costituzione “similar in principle to that of the United Kingdom” e, quindi, al pari di questa, è composta da documenti scritti e da regole convenzionali. A differenza di quanto avviene in Inghilterra, tuttavia, la Costituzione canadese è gerarchicamente superiore alle leggi ordinarie e presenta diversi gradi di rigidità.

La Corte suprema ha offerto un contributo importante sia nel chiarire il contenuto e la portata delle convenzioni costituzionali presenti nel Paese, sia nell’interpretare il testo costituzionale individuando al suo interno alcuni principi considerati non modificabili perché fondanti l’identità nazionale. L’interpretazione della Corte ha finito così, in alcuni casi, per rendere ancora più complessa la revisione costituzionale¹⁹⁷. In particolare si ricorda che la Corte, nel giudizio di *reference* sulla *Patriation*, ha dichiarato l’esistenza di una convenzione costituzionale che condiziona all’accordo di una “maggioranza sostanziale” delle province la modifica costituzionale; una convenzione, peraltro, sulla cui esistenza la dottrina ha espresso dubbi e perplessità. Inoltre, anche se la Costituzione non prevede alcun limite espresso al potere di revisione costituzionale, la Corte, nella sentenza sulla secessione del Québec, ha indicato come principi fondanti e immodificabili della Costituzione canadese il federalismo, la democrazia, il costituzionalismo, la *rule of law*, il rispetto dei diritti delle minoranze. Infine, si ricorda che nel 2014, di fronte al quesito di quale fosse la procedura idonea da adottare per le riforme costituzionali relative alla Corte suprema, quest’ultima ha affermato che le sue competenze e la sua indipendenza non possono essere modificate se non attraverso la regola dell’unanimità¹⁹⁸.

Peraltro l’interpretazione della Costituzione non è avvenuta solo da parte della Corte, ma anche da parte del Parlamento attraverso alcune leggi ordinarie. In proposito si devono citare il *Constitutional Amendments Act 1996* (noto come *Regional Veto Act*) il quale ha precisato che in caso di procedura ordinaria di revisione costituzionale i ministri non possono presentare una *resolution* contenente un emendamento costituzionale se tale emendamento non è stato già approvato dalla maggioranza delle province, tra cui necessariamente l’Ontario, il Québec, la British Columbia, due province rappresentative di almeno il 50% della popolazione dell’area dell’Atlantico, due province delle praterie (*Prairie*), rappresentative del 50% della popolazione del nord ovest (Alberta, Saskatchewan e Manitoba). La legge si

¹⁹⁷ G. D’Ignazio, I principi immodificabili nella Carta canadese dei diritti e delle libertà, in G. Rolla (a cura di), *L’apporto...*, cit., 179; N. Olivetti Rason, Canada, 1982-1992: come non si modifica la Costituzione, in *Quaderni costituzionali*, 1993, 334; P.W. Hogg, Formal Amendment of the Constitution of Canada, in *Law and Contemporary Problems* 1992, 253.

¹⁹⁸ I. Peach, *Reference re Supreme Court Act, ss 5 and 6 — Expanding the Constitution of Canada*, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2014, 1; Luc B. Tremblay, *Les principes constitutionnels non écrits*, in *Review of Constitutional Studies/Revue d’études constitutionnelles* 2012, 15.

applica all'iniziativa dei soli ministri e non a quella dei deputati¹⁹⁹. Il *Clarity Act, 2000*, poi, ha attribuito alla Camera dei Comuni un ruolo di estremo rilievo nella gestione di eventuali futuri referendum secessionistici: ad essa spetta il compito di verificare l'ammissibilità del quesito referendario e di accertare, a seguito dell'eventuale voto, se vi sia stato il sostegno di una chiara maggioranza ("clear victory"). La secessione, comunque, comporterebbe una modifica della Costituzione da approvare da parte di tutte le 10 Assemblee provinciali e la legge ha anche vietato ai ministri di presentare proposte di riforme costituzionali relative alla secessione di una provincia, senza che il Governo abbia preventivamente negoziato con la stessa una serie di questioni, tra cui il debito, i confini, i diritti dei nativi e delle minoranze²⁰⁰.

Le Costituzioni provinciali possono essere modificate dalle rispettive Assemblee, con l'unico limite di quanto previsto nell'art. 41 del CA 1982 il quale elenca le materie per cui è richiesto il consenso del Parlamento federale.

1.1.5) Risoluzione giurisdizionale delle controversie

La funzione giurisdizionale è ripartita tra federazione e province entrambe con poteri in materia sia civile che penale. I giudici delle Corti superiori di entrambi i livelli sono nominati dal Governatore generale.

La Corte suprema è il vertice del sistema federale e arbitro del riparto di competenze tra province e stato federale. Istituita nel 1949, ha assunto il ruolo fino ad allora riservato al *Judicial Committee del Privy Council*; è giudice di ultima istanza nelle controversie che provengono dalle Corti di appello delle province e dalla Corte d'appello federale. Essa è composta da 9 giudici nominati dal Governatore generale, tre dei quali devono provenire dal Québec, che rimangono in carica fino al compimento del 75° anno di età. La Corte suprema ha svolto un ruolo fondamentale nei conflitti tra federazione e province contribuendo così a definire i rispettivi ambiti di intervento. Il controllo di costituzionalità è di tipo diffuso dato che oltre alla Corte suprema spetta a tutte le Corti federali. Si tratta di un controllo di costituzionalità incidentale e concreto. La Corte suprema ricorre spesso a precedenti stranieri per l'interpretazione costituzionale²⁰¹. Al di sotto della Corte suprema, a livello federale, è

¹⁹⁹ A. Heard, T. Swartz, The Regional Veto Formula and Its effects on Canada Constitutional Amendment Process, in *Canadian Journal of Political Sciences* 1997, 339.

²⁰⁰ R. Albert, The Difficulty of Constitutional Amendment in Canada, in *Alberta Law Review* 2015, 4; P. Dumberry, The Secession Question in Quebec, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo* 2015, 357.

²⁰¹ R.J. Sherpe, Ordinamento giudiziario e giustizia costituzionale, in J. Frémont et al. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli, Torino, 1997, 163; F. Duranti, *Ordinamenti costituzionali di matrice anglosassone: circolazione dei modelli costituzionali e comparazione tra le esperienze di Australia, Canada, Nuova Zelanda e Regno Unito*, Aracne, 2013.

presente la *Federal Court of Appeal*, la quale è composta da 21 giudici (di cui 5 del Québec), che siedono in un *panel* di 3, e che si spostano per il Paese, recandosi nelle sedi presenti in 18 diverse città. Corte di primo grado è la *Federal Court*, istituita nel 1971 e composta da 36 giudici, più un *chief justice*. Dal 2003 si è articolata in due divisioni, una delle quali ha dato vita alla Corte d'appello. A livello provinciale il sistema delle Corti è articolato su tre gradi di giudizio, ad eccezione della Corte Numavut.

Il Governo federale o quello provinciale possono richiedere alla Corte suprema o alle Corti di appello provinciali di esprimersi su questioni di fatto o di diritto relative ai poteri dell'esecutivo, all'interpretazione della Costituzione o di una legge, in quello che è chiamato il giudizio di *reference*.

Le Corti hanno adottato alcune tecniche giurisprudenziali per chiarire i criteri da seguire nei conflitti relativi al riparto di competenze, cercando, comunque, di circoscrivere i casi di conflitto in modo da applicare sia la legge provinciale che quella federale.

(*cfr.* focus di approfondimento su Modalità di accesso alla Corte suprema)

I.2) L'organizzazione costituzionale dei poteri e le istituzioni fondamentali

I.2.1) Il Parlamento

Il Parlamento canadese è bicamerale. I deputati della *House of Commons*, sono eletti con un sistema elettorale maggioritario *plurality* "first past the post". Al Parlamento federale nella sua triplice articolazione (Camera dei Comuni, Senato, Corona) spetta la funzione legislativa, mentre solo la Camera dei Comuni ha il compito di dare la fiducia all'esecutivo. Il Senato non è elettivo.

I.2.1.1) La Camera dei Comuni

La Camera dei Comuni (*House of Commons*) è la Camera elettiva. Fino al 2015 essa era composta da 308 deputati. Il *Fair Representation Act 2011* ha introdotto la modifica della formula utilizzata per la distribuzione dei seggi tra le diverse province, attribuendone 15 in più all'Ontario, 6 in più sia alla British Columbia sia all'Alberta e 3 in più al Québec. Obiettivo della riforma - introdotta ai sensi della sezione 44 del *Constitution Act, 1982* - è stato quello di rendere la distribuzione dei seggi maggiormente proporzionale alla popolazione del territorio. La modifica è stata attuata per la prima volta per le elezioni del 19 ottobre 2015.

Tabella n.1. Canada: Distribuzione dei seggi alla Camera dei Comuni per provincia

Provincia	Stima della % della popolazione (basata sul censimento del 2011)	Seggi ai Comuni prima della riforma	Seggi ai Comuni a seguito della riforma	% di seggi dopo la riforma
Ontario	38,91	106	121	36,12
Québec	23,22	75	78	23,28
British Columbia	13,31	36	42	12,54
Alberta	11	28	34	10,15
Manitoba	3,64	14	14	4,18
Saskatchewan	3,08	14	14	4,18
Nova Scotia	2,75	11	11	3,28
New Brunswick	2,2	10	10	2,99
Newfoundland e Labrador	1,49	7	7	2,09
Prince Edward Island	0,42	4	4	1,19
Territori		3	3	
Totale	100	308	338	100

I componenti della Camera dei Comuni sono chiamati membri del Parlamento (*Members of Parliament*). Essi vengono eletti con il sistema *plurality* dalle circoscrizioni elettorali (*electoral district*, chiamate anche *constituencies* o *ridings*) in cui è suddiviso il territorio nazionale. Tale formula elettorale solitamente favorisce i partiti maggiori (come il partito liberale, quello conservatore o il Nuovo partito democratico NDP) o quelli fortemente radicati nel territorio con il *Bloc Québécois*).

Il *Canada Election Act 2000* determina i criteri di eleggibilità: in primo luogo avere diritto di voto e quindi la cittadinanza canadese e la maggiore età, principio che viene stabilito anche dalla Carta dei diritti e delle libertà (art. 3). Dal 1919 le donne hanno ottenuto il diritto di voto

attivo e passivo, nel 1950 tali diritti sono stati estesi agli Inuit e nel 1960 agli aborigeni. Nel 1970 l'età per essere eletti è scesa a 18 anni²⁰².

Le leggi canadesi, in particolare, il *Constitution Act 1982*, il *Parliament of Canada Act 1985* e il *Canada Election Act 2000* stabiliscono le regole relative all'incompatibilità (*disqualification*). Tali regole sono state introdotte al fine di garantire che i deputati possano svolgere il loro lavoro liberi da condizionamenti o pressioni esterne e che abbiano le qualità personali adatte per svolgere la funzione di rappresentante. Sono ineleggibili i senatori, i deputati delle legislature provinciali, gli sceriffi, i *crown attorneys*, i giudici, i componenti dell'agenzia federale responsabile delle elezioni (*Election Canada*) i quali ultimi non hanno nemmeno l'elettorato attivo. I detenuti hanno l'elettorato attivo, ma sono esclusi dall'elettorato passivo i condannati per reati penali a una pena superiore a due anni, mentre per i condannati per crimini legati alla materia elettorale previsti nel *Canada Elections Act* tale esclusione vale solo per cinque o sette anni successivi alla condanna. Non sono eleggibili, poi, gli incapaci civili e gli interdetti.

Per indire le elezioni il Primo Ministro deve chiedere al Governatore generale lo scioglimento della Camera e successivamente presentargli un *order in council* per ottenere l'emanazione di un apposito ordine (*writ*) per le elezioni. Il Premier decide la data delle elezioni e del *return of the writs* vale a dire la data entro la quale il *returning officer* responsabile in ogni collegio dello svolgimento delle elezioni, dopo aver controllato le schede, convalidato il risultato e proclamato il candidato vincitore, deve trasmettere, attraverso un apposito *writ of election*, il nome del vincitore e i verbali dell'elezione al *Chief Electoral Officer*. Quest'ultimo pubblica sulla *Canada Gazette* i nomi degli eletti e fornisce al *Clerk of the House* l'elenco completo di tutti i deputati.

Dopo la chiusura dei seggi le schede sono esaminate alla presenza dei funzionari del seggio. Il conteggio delle schede da parte dell'autorità giudiziaria viene richiesto dal *returning officer* nel caso in cui i voti ottenuti dal vincitore superino quelli del secondo classificato per una percentuale inferiore al 1/1000 del totale dei voti. Il riconteggio dei voti può essere richiesto all'autorità giudiziaria anche da parte di un elettore entro 4 giorni dalla convalida dei risultati. Il riconteggio operato dal giudice è senza appello. Ove i primi due candidati ricevano lo stesso numero dei voti si procede ad una elezione suppletiva.

In caso di vacanza di un seggio, lo *Speaker* invia un'autorizzazione scritta (*warrant*) al *Chief Electoral Officer* nella quale chiede l'emanazione di un *writ of election* per quel collegio.

Le questioni procedurali relative alle elezioni sono gestite dal *Chief Electoral Officer*, un *officer* del Parlamento nominato dal Parlamento stesso. Il *Dominion Elections Act, 1920* e le successive modifiche assegnano a tale funzionario molteplici compiti: egli deve

²⁰² A. Pitino, Il diritto di voto nell'interpretazione evolutiva della Corte suprema del Canada, in G. Rolla (a cura di), *L'apporto...*, cit. 525.

soprintendere allo svolgimento delle elezioni e dei referendum, si occupa della registrazione dei partiti politici e degli elettori, deve controllare le spese elettorali e i rimborsi.

(*cfr.* focus approfondimento su La disciplina del contenzioso elettorale)

(*cfr.* focus approfondimento su La disciplina del voto per corrispondenza e del voto elettronico)

Una volta eletto, il deputato deve prestare giuramento di fedeltà alla regina e alle istituzioni da questa rappresentate, un obbligo che deriva dal CA 1867, allegato 5²⁰³.

La legislatura durava al massimo cinque anni secondo il disposto del CA 1867. L'inizio si calcola dalla data di rientro dei *writs* dopo le elezioni. Nel 2007 è stata introdotta una riforma che ha modificato il *Canada Elections Act* e ha introdotto la regola per cui le elezioni devono essere tenute il terzo lunedì di ottobre ogni 4 anni a partire dal 19 ottobre 2009. A differenza del *Fixed Term Parliament Act 2011* britannico però la legge del 2007 non ha stabilito i casi in cui è possibile lo scioglimento anticipato dei Comuni, dato che ha lasciato inalterato il potere del Governatore generale (e quindi del Primo ministro) di sciogliere i Comuni. Una differenza che si deve anche al fatto che mentre nel Regno Unito la sovranità del Parlamento è illimitata e quindi è possibile approvare una legge che circoscriva le prerogative dell'esecutivo, come quella di scioglimento, in Canada questo non è ammesso. Pur avendo il Canada, come abbiamo detto una Costituzione "similar in principle to that of the United Kingdom", i poteri del Parlamento incontrano un limite ben preciso nella Costituzione e nel fatto che ogni emendamento al testo richiede una procedura aggravata. La legge non ha in alcun modo ridotto il potere del Premier di richiedere lo scioglimento anticipato, come chiarito anche dalla Corte suprema nel caso *Conacher v. Canada (Prime Minister)* del 2009²⁰⁴. Come evidenziato nella tabella seguente la durata media delle legislature è stata di 3 anni e 4 mesi. In circostanze del tutto eccezionali il Governatore potrebbe anche rifiutare lo scioglimento (l'ultimo caso risale al 1926).

²⁰³ Il testo del giuramento è il seguente: "I, (nome del deputato), do swear, that I will be faithful and bear true Allegiance to Her Majesty Queen Elizabeth the Second" oppure "I, (nome del deputato), do solemnly, sincerely, and truly declare and affirm that I will be faithful and bear true allegiance to Her Majesty Queen Elizabeth the Second". In proposito R. Marleau, C. Montpetit, *House of Commons Procedure and Practice*, McGraw Hill, Montreal, 2009.

²⁰⁴ B. Cameron, *The Office and Powers of the Governor General: Political Intention and Legal Interpretation*, paper prepared for the presentation to the Canadian Political Science Association, 2011, 1; A. Heard, *Conacher Missed the Mark on Constitutional Conventions and Fixed Election Dates*, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2010, 129; R. E. Hawkins *The Fixed-Date Election Law: Constitutional Convention or Conventional Politics?*, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2010, 129.

Tabella n. 2. Canada: Durata della legislatura dal 1867 a oggi

Legislatura	Durata
1867-72	4 anni e 9 mesi
1872-74	1 anno e 4 mesi
1874-78	4 anni e 6 mesi
1878-82	3 anni e 6 mesi
1882-87	4 anni e 5 mesi
1887-91	3 anni e 9 mesi
1891-96	5 anni (4 anni, 11 mesi e 29 giorni)
1896-1900	4 anni e 3 mesi
1900-04	3 anni e 10 mesi
1904-08	3 anni e 9 mesi
1908-11	2 anni e 8 mesi
1911-17	6 anni (5 anni, 11 mesi e 29 giorni. La durata è stata estesa da un emendamento costituzionale)
1918-21	3 anni e 7 mesi
1922-25	3 anni e 7 mesi
1925-26	7 mesi
1926-30	3 anni e 7 mesi
1930-35	5 anni (4 anni, 11 mesi e 27 giorni)
1935-40	4 anni e 2 mesi
1940-45	5 anni (4 anni, 11 mesi e 30 giorni)
1945-49	3 anni e 9 mesi
1949-53	3 anni e 9 mesi
1953-57	3 anni e 6 mesi
1957-58	6 mesi
1958-62	4 anni

1962-63	7 mesi
1963-65	2 anni e 4 mesi
1965-68	2 anni e 4 mesi
1968-72	4 anni e 1 mese
1972-74	1 anno e 4 mesi
1974-79	4 anni e 8 mesi
1979	6 mesi
1980-84	4 anni e 4 mesi
1984-88	4 anni
1988-93	4 anni e 9 mesi
1993-97	3 anni e 5 mesi
1997-2000	3 anni e 1 mese
2001-2004	3 anni e 4 mesi
2004-2005	1 anno e 2 mesi
2006-2008	2 anni e 5 mesi
2008-2011	2 anni e 5 mesi
2011-2015	4 anni e 2 mesi

Ai membri del Parlamento sono riconosciute importanti prerogative (*parliamentary privileges*) per operare senza l'interferenza di altri poteri. Si tratta di prerogative che si rifanno alla tradizione e alle consuetudini sviluppatesi a Westminster, ma che in Canada si sono dovute adattare alla nuova realtà venutasi a creare con la *patriation* della Costituzione e con l'approvazione della *Charter of Rights and Freedoms* del 1982. Il *parliamentary privilege* canadese trova la sua principale disciplina nel CA 1867, sez. 18, e nel *Parliament of Canada Act, 1985* sez. 4. Il CA 1867 ha esteso anche al Canada i "privileges" che spettavano alla Camera dei Comuni britannica: come abbiamo visto, lo stesso preambolo della legge del 1867 affermava che il Canada ha una Costituzione "similar in principle to that of the United Kingdom" compresi i privilegi. Ciò significa che i principi su cui si fonda in sistema Westminster britannico sono applicabili in Canada. La *section 18* del CA 1867 ha poi conferito al Parlamento il potere di introdurre nuovi privilegi, ma con il limite che essi non possono essere maggiori di quelli dei Comuni e dei Lords. Il *Parliament of Canada Act, 1985* sezione 4 si rifà a quanto affermato nel 1867, per cui i deputati hanno tutti i privilegi di cui

godevano i deputati e i Lords a Westminster nel 1867, a cui si aggiungono quelli previsti dalle leggi canadesi²⁰⁵.

A motivo della molteplicità delle fonti che li disciplinano non è facile elencare in modo esaustivo i privilegi dei parlamentari canadesi. La principale distinzione che viene operata al loro interno è tra i diritti e le immunità individuali, che spettano ai singoli parlamentari e i “corporate rights”, privilegi e poteri che sono esercitati dalle Camere come istituzioni e che, solitamente, prevalgono su quelli individuali. Nell’ambito del primo gruppo troviamo la libertà di parola (*freedom of speech*), che deriva dall’art. 9 del *Bill of Rights* del 1689 e, di conseguenza, l’immunità per i voti e le opinioni espresse in Parlamento. Al pari di quanto sta avvenendo nel Regno Unito, anche in Canada tale privilegio è stato oggetto di dibattito dottrinale e giurisprudenziale sui limiti della sua estensione. Un ulteriore *privilege* che deriva dalla realtà inglese riguarda la *freedom from arrest*. Si tratta di un’immunità relativa ai soli casi civili e non per quelli di natura penale. I parlamentari poi sono esclusi dall’obbligo sia di essere parte delle giurie popolari, sia di essere chiamati a testimoniare. Inoltre devono essere liberi di svolgere le loro funzioni senza subire intimidazioni, pressioni o molestie (*freedom from obstruction, interference, intimidation and molestation*).

Nell’ambito del secondo gruppo troviamo il diritto collettivo del Parlamento di decidere in merito alle proprie procedure e ai suoi affari interni e alle violazioni dei suoi regolamenti senza ingerenze esterne (*proceedings in Parliament*). Al pari di quanto avviene nel Regno Unito anche il Parlamento canadese esercita, quindi, poteri in materia di *contempt*, vale a dire ha l’esclusiva competenza di valutare (ed quindi, eventualmente, di punire) i suoi membri in merito alla violazione delle sue regole, all’ordinario svolgimento dei propri lavori e delle proprie funzioni e il diritto di espellerli. Tale possibilità si ha non solo in seguito a condanna penale, ma anche di un comportamento non ritenuto consono. È comunque necessario un voto del Parlamento per determinare l’espulsione del deputato, anche dopo una condanna. Dal 1867 tre deputati dei Comuni sono stati espulsi a motivo di condanne penali (nel 1874, 1875 e nel 1947) e solo uno per *contempt*.

Al Parlamento spettano anche il potere di inchiesta, quello di convocare e ascoltare testimoni, di chiedere la produzione di documenti, nonché il diritto di valutare l’opportunità della pubblicazione di documentazione parlamentare che potrebbe contenere materiale diffamatorio²⁰⁶.

Alcune sentenze emanate dalle Corti canadesi hanno contribuito a far luce in materia e a determinare i confini entro i quali le Corti devono rispettare la giurisdizione esclusiva del

²⁰⁵ Subcommittee on Parliamentary Privilege of the Standing Committee on Rules, Procedures, and the Rights of Parliament, *A Matter of Privilege: A Discussion Paper on Canadian Parliamentary Privilege in the 21st Century*, 2015

²⁰⁶ R. Marleau, C. Montpetit, *House of Commons...*, cit.

Parlamento. In particolare si devono ricordare due sentenze, la prima del 1993 la seconda del maggio 2005. Con la prima *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)* la Corte suprema del Canada ha esaminato la conformità all'art. 2 (libertà di espressione) della *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, della decisione dell'Assemblea della Nova Scotia di non consentire la partecipazione alle sue sedute di persone esterne al Parlamento (si trattava di giornalisti della *Canadian Broadcasting Corporation*). Mentre nel primo e nel secondo grado di giudizio le Corti avevano sostenuto le ragioni della CBC, la Corte suprema ha affermato, invece, il diritto dell'Assemblea di determinare il proprio funzionamento (*control their proceedings*). Nel secondo caso *Canada (House of Commons) v. Vaid* la Corte suprema si è occupata del ricorso alla *Canadian Human Rights Commission* di un dipendente della Camera che era stato licenziato. La Camera aveva affermato che il *Canadian Human Rights Act* non si applicava all'impiegato, perché il licenziamento rientrava nel proprio diritto di regolare gli affari interni, ma la Corte suprema ha invece respinto tale interpretazione ed ha affermato che tale diritto non riguardava l'assunzione e il licenziamento degli impiegati, materia che pertanto era soggetta al *Canadian Human Rights Act*.

La sentenza appare particolarmente importante dato che essa chiarisce: i) che per "parliamentary privilege" si deve intendere il complesso di privilegi, immunità e poteri che spettano al Senato, alla Camera dei Comuni e alle Assemblee legislative provinciali nonché ad ogni singolo componente individualmente e che sono essenziali allo svolgimento delle loro funzioni; ii) il Parlamento e i suoi componenti sono soggetti alle leggi, ma nel caso dei privilegi la giurisdizione spetta al Parlamento; iii) le Corti non possono valutare se il Parlamento stia esercitando bene i suoi privilegi, ma solo se un determinato privilegio esiste sulla base di alcuni parametri (*doctrine of necessity*), in particolare se tale privilegio è stato stabilito dal Parlamento canadese o da quello di Westminster e se è necessario all'esercizio delle funzioni proprie del Parlamento²⁰⁷; iv) è competenza esclusiva del Parlamento valutare la compatibilità dei privilegi con i "human rights and civil liberties".

La materia dei privilegi e delle immunità è ancora al centro del dibattito politico canadese. Nel 2014 il *Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament* del Senato ha istituito un *SubCommittee on Parliamentary Privilege* a cui ha assegnato il compito di esaminare il tema. Non è la prima volta che il Parlamento decide dar vita a Comitati per occuparsi della questione: già negli anni '70 e '80, infatti, ne erano stati creati alcuni e, più di

²⁰⁷ W. J. Newman, *Parliamentary Privilege, the Canadian Constitution and the Courts*, in *Ottawa Law Review* 2007-08, 573; D. Lithwick, *In Retrospect: The 10th Anniversary of the Supreme Court Decision in Canada (House of Commons) v. Vaid, and the Future of Parliamentary Privilege*, in *Hillnotes, Research and analysis from Canada's Library of Parliament*, may 2015.

recente, nel 2004 l'*House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs* aveva proposto la nascita di un comitato che si occupasse della revisione dei "parliamentary privilege" alla luce della Carta dei diritti. Una raccomandazione che è stata accolta dal Senato soltanto nel 2014 con l'istituzione del suddetto *Committee on Rules*. Nel gennaio 2015 quest'ultimo ha pubblicato il rapporto *A Matter of Privilege: A Discussion Paper on Canadian Parliamentary Privilege in the 21st Century* il quale si propone di offrire una base per il dibattito futuro sulla compatibilità del sistema di privilegi parlamentari con una Costituzione scritta e una Carta dei diritti. Il rapporto ha invitato il Parlamento a prendere in esame la materia e a proporre una riforma.

Le procedure parlamentari (*parliamentary procedure*) sono disciplinate da diverse fonti: la Costituzione, le leggi, i regolamenti (*Standing Orders*) approvati da ciascuna Assemblea, le decisioni (*rulings*) dello *Speaker* e la prassi. Il CA 1867, come abbiamo detto, ha stabilito che il Canada doveva avere una Costituzione simile a quella britannica. Tale legame è confermato anche nel fatto che, fino al 1986, il primo articolo del regolamento dei Comuni stabiliva che le procedure della Camera dei Comuni britannica dovevano essere adottate in caso di assenza di disciplina regolamentare o convenzionale di una materia.

Per quanto riguarda la disciplina disposta dalla Costituzione si deve precisare che il CA 1867 all'appendice II, 5, s. 44 e seguenti ha stabilito che la Camera dei Comuni deve eleggere il suo *Speaker*, il quale presiede le sedute e che il quorum delle sedute è di 20 deputati. Nel rapporto tra le Camere il CA 1867 ha stabilito il diritto esclusivo della Camera dei Comuni di presentare disegni di legge in materia finanziaria. Inoltre ha affermato il principio secondo il quale le decisioni della Camera vengono prese a maggioranza dei voti espressi, il diritto dello *Speaker* di esercitare il suo "casting vote" in caso di parità (s.49) e la regola per cui tutti i membri del Parlamento devono prestare giuramento. Molte delle norme introdotte nel CA 1867 erano ispirate non solo alla secolare prassi britannica, ma anche all'esperienza delle Assemblee coloniali. Il CA 1867 come abbiamo visto è intervenuto, poi, anche in materia di privilegi e immunità.

Per quanto riguarda la fonte legislativa, il *Parliamentary of Canada Act, 1985* e i successivi emendamenti hanno stabilito diverse regole tra cui le modalità di ascoltare il parere degli esperti durante le audizioni, le procedure che devono essere seguite in caso di dimissioni di un deputato, le regole relative al conflitto di interessi, gli stipendi dei parlamentari, l'istituzione nel 1868 di un *Board of Internal Economy* che gestisce le questioni amministrative e finanziarie della Camera. Altre leggi che disciplinano la materia parlamentare sono *Access to Information Act, 1985; Canadian Security Intelligence Service Act, 1985; Electoral Boundaries Readjustment Act, 1985; International Centre for Human Rights and Democratic Development Act, 1985; Official Language Act, 1985; Referendum Act, 1992; Canada Elections Act, 2000; Clarity Act, 2000*.

Fonte particolarmente rilevante per il funzionamento dell'attività della Camera sono, poi, i regolamenti parlamentari (*Standing Orders*). Essi rappresentano la concreta applicazione del "parliamentary privilege" della Camera nel regolare i suoi affari interni. Per quanto riguarda il rapporto con le altre fonti si deve sottolineare che i regolamenti devono rispettare sia quanto stabilito in materia parlamentare dal CA 1867, sia le leggi, ma in caso di antinomia tra queste fonti è la Camera che deve decidere quale norma applicare. Allo *Speaker* è riconosciuto un ruolo importante nell'interpretazione del diritto parlamentare: egli può anche far ricorso a regole o prassi presenti in altri ordinamenti per chiarire eventuali controversie.

A partire dal 1867 gli *Standing Orders* sono stati modificati più volte anche per introdurre al loro interno prassi che non erano state mai codificate. Alla Camera è presente un comitato permanente, lo *Standing Committee on Procedure and House Affairs* il quale ha il compito di controllare l'applicazione dei regolamenti e le eventuali proposte di modifiche, proposte che ogni membro del Parlamento ha il diritto di presentare e per la cui approvazione è richiesta la maggioranza semplice. La Camera può anche adottare regolamenti temporanei che prendono il nome di *Provisional Standing Orders*. Inoltre può, in alcuni casi, decidere all'unanimità (*unanimous consent*) di seguire procedure diverse da quelle ordinarie.

Un'ulteriore fonte è rappresentata dalle decisioni (*rulings*) dello *Speaker*, secondo la tradizione presente sia nel Parlamento di Westminster sia nelle Assemblee del passato coloniale. Le sue decisioni creano precedenti vincolanti in ossequio alla funzione arbitrale da lui ricoperta. Prima del 1965 era possibile appellarsi contro le decisioni dello *Speaker*, prassi poi interrotta e formalizzata nei regolamenti. Infine, continua ad essere fonte del diritto parlamentare la prassi risultante dall'esperienza secolare, prima inglese e poi canadese. Bisogna riconoscere, comunque, che molte regole convenzionali sono state recepite negli *Standing Orders* parlamentari²⁰⁸.

Al pari di quanto avviene nel Regno Unito, i deputati della Camera dei Comuni si rivolgono l'un l'altro indicando il collegio da cui sono stati eletti ("The honourable Member for..."). L'intervento di ogni deputato è indirizzato allo *Speaker*, a cui si rivolgono con l'espressione *Mr. Speaker* o *Monsieur le Président* oppure *Madam Speaker* o *Madame la Présidente*.

Il *Leader of the Government in the House of Commons* (chiamato anche *Government House Leader*) ha la responsabilità dell'attuazione del programma legislativo di governo in

²⁰⁸Molte opere della dottrina di diritto parlamentare, importanti per aiutare a far luce su una materia così complessa, disciplinata da molteplici fonti, sono considerate come "the Authorities". Tra questi volumi si ricordano A. Beauchesne, *Parliamentary Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, Carswell, 1988; J. G. Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, Canada Law Book Company, Toronto, 1916; W.F.Dawson, *Procedure in the Canadian House of Commons*, Toronto, 1962; C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto, 1985; J. Maingot, *Parliamentary Privilege in Canada*, Butterworths, Toronto, 1982; J. B.Stewart, *The Canadian House of Commons: Procedure and Reform*, 1977; N. Ward, *Dawson's The Government of Canada*, Toronto University Press, 1987; R. Marleau, C. Montpetit, *House of Commons...*, cit.

Parlamento. Ai Comuni è presente anche il *Dean of the House*, il deputato con maggiore continuità di servizio che non ricopre incarichi ministeriali.

La legislatura è suddivisa in sessioni di durata variabile che si concludono con la *prorogation* da parte della Corona attraverso una *royal proclamation*. Ogni sessione è aperta dal discorso dal Trono, letto dal Governatore generale, nel quale indica i disegni di legge che il Governo vuole far approvare nel corso della sessione.

I dibattiti parlamentari hanno ad oggetto di solito una mozione (*motion*) che deve essere presentata secondo regole precise. Le *substantive motions* sono proposte indipendenti da altri procedimenti della Camera e che richiedono una forma scritta. Devono essere formulate in modo da poter esprimere l'accordo o il disaccordo sulle stesse. Ne costituiscono esempio le *private Members' Motions*, le *Opposition Motions on Supply days* e le *Government Motions*. Nel secondo gruppo rientrano le *subsidiary motions*, che prendono il nome di *ancillary motions*, e le *privileged motions*. Le prime sono legate ad altri *order* presentati alla Camera e servono a portare avanti una questione, come le mozioni per la sottoporre un *bill* a seconda o a terza lettura. Le *privileged motions* derivano dal dibattito in corso e sono ad esso legate.

Per convenzione (*sub judice convention*) i deputati non discutono mai su argomenti che sono oggetto di vertenza giudiziaria.

I regolamenti parlamentari disciplinano alcuni dibattiti definiti speciali (*Special Debates*), vale a dire: i) quelli che seguono il discorso della Corona (*Speech from the Throne*) e che si tengono all'inizio di ogni sessione parlamentare sul programma del Governo esposto: il Primo Ministro presenta una mozione per avviare il dibattito che si protrae di solito per alcuni giorni e garantisce spazi all'opposizione e che si conclude con il voto sugli emendamenti al programma presentati dall'opposizione; ii) il dibattito sui regolamenti e le procedure della Camera e dei suoi comitati (*Standing orders and Procedure*) che si tiene ad ogni legislatura; iii) i dibattiti su questioni di emergenza (*emergency debates*) relativi a questioni importanti che meritano urgente considerazione e che possono essere richiesti da qualsiasi deputato allo *Speaker* al quale spetta la scelta di accoglierli; iv) mozioni per sospendere alcuni regolamenti (*Motion to Suspend Certain standing orders*): in alcune circostanze particolari, e in rari casi, un ministro può presentare allo *Speaker* tale mozione e lo *Speaker* può concedere un'ora di tempo per discutere; se dopo il dibattito si oppongono più di 10 deputati, la mozione discussa è respinta; v) "*Take note*" *debates*: si tratta di dibattiti su mozioni presentate esclusivamente per approfondire uno specifico argomento politico e quindi per fornire al Governo un contributo alla maturazione delle sue scelte, senza arrivare ad un voto; vi) *Statutory Debates*: è il controllo parlamentare su alcune particolari disposizioni legislative o su alcuni *statutory instruments*.

Secondo una tradizione inglese che risale al 1558 ogni seduta della Camera inizia con una preghiera, letta dallo *Speaker*. La prassi è stata adottata in Canada dal 1877 e formalizzata nei regolamenti del 1927.

Durante i dibattiti la Camera dei Comuni chiama il Senato “the other place” e i Senatori “members of the other place”.

Le delibere del Parlamento vengono prese a maggioranza dei presenti e sono previste particolari maggioranze qualificate solo per alcune votazioni; per l’approvazione di procedure diverse da quelle ordinarie è poi necessaria - come abbiamo visto - l’unanimità dei presenti.

Il quorum per la validità delle votazioni è stato stabilito dal CA 1867 ed è molto basso, solo 20 deputati: ogni deputato può richiedere la verifica del numero legale, ma lo *Speaker* può rifiutarsi di effettuare il conteggio nel caso in cui ritenga che il numero sia superiore. Se il conteggio evidenzia la mancanza del quorum, lo *Speaker* ordina di suonare una campana che richiami altri membri in aula. Nel caso in cui, però, a seguito di un ulteriore conteggio il quorum non venga raggiunto, i lavori parlamentari vengono aggiornati alla seduta successiva.

Il voto all’interno della Camera dei Comuni ha per oggetto una mozione (*motion*) sulla quale la Camera si esprime risponendendo a voce (“yea” se sono a favore oppure “nay” se sono contrari). Il presidente dichiara il risultato, ma se il suo giudizio è contestato da almeno cinque deputati il presidente ordina una votazione che prende il nome di *division*. Tale nome deriva dalla prassi britannica per la quale i deputati si dividono, andandosi a collocare fisicamente in due diversi corridoi dell’aula. In Canada, invece, il voto per *division* si attua facendo alzare in piedi i deputati, prima quelli a favore e poi quelli contrari. Di solito sulle mozioni presentate dal Governo le votazioni avvengono per gruppo parlamentare, cioè lo *Speaker* chiede ad ogni gruppo quali sono i deputati favorevoli e quelli contrari e procede al conteggio partendo dal deputato più importante: una procedura, questa, che può permettere ai singoli deputati, pur rispettosi della rigida disciplina del gruppo, di esprimersi in modo diverso dalle direttive dello stesso. Diversa è la procedura per le mozioni presentate dai deputati: in questo caso essi sono chiamati a votare per fila: lo *Speaker* invita i deputati seduti in prima fila ad alzarsi se favorevoli, dopo aver registrato i voti, chiede a quelli della seconda fila e così via; poi si passa a contare i contrari secondo la medesima procedura. Il primo voto che viene registrato, in questo caso, è quello del deputato che ha presentato la mozione. Le astensioni non vengono conteggiate e, in caso di parità, lo *Speaker* può esercitare il suo *casting vote* motivando la sua scelta. La votazione tramite *division* viene annunciata dal suono di una campana e i *whips* dei partiti riuniscono i componenti del gruppo per dare indicazioni sul modo in cui votare. È possibile anche rinviare una votazione (*deferred division*).

Non è previsto il voto elettronico, anche se dal 1985 si discute della sua introduzione. Nei rapporti pubblicati nel 2003 dallo *Special Committee on the Modernization and Improvement of the Procedures of the House of Commons* era stato ritenuto necessario l’introduzione di dispositivi per il voto elettronico, ma la riforma non è stata approvata.

Il voto segreto (*secret ballot*) è previsto per l’elezione dello *Speaker*. Lo *Speaker* della Camera dei Comuni è eletto dai deputati all’inizio di ogni legislatura, mentre quello del Senato è nominato dal Governatore generale. Spetta al Primo ministro proporre il nome del

candidato, nome che di solito è scelto all'interno del partito di Governo. La procedura della sua elezione è stata riformata nel 1985 con l'introduzione dello scrutinio segreto. I regolamenti parlamentari precisano che il risultato di tale votazione non deve essere considerato una *confidence motion* nei confronti del Governo (Standing Order 6). La Camera è presieduta nel corso della votazione dal "dean of the house", il deputato con maggior anzianità di servizio che non riveste incarichi ministeriali.

A differenza di quanto avviene nel Regno Unito, lo *Speaker* non si dimette dal suo partito e continua a svolgere attività politica, anche se in modo più moderato dovendo garantire l'imparzialità nella condotta del suo ufficio. Lo *Speaker* è affiancato da un vice (*Deputy Speaker* chiamato anche *Chair of Committees of the Whole*) che può presiedere le sedute; la presidenza può essere assunta anche da altri due deputati, il vice presidente del Comitato dell'intera Camera (*Deputy Chair of Committees of the Whole*) e il suo assistente (*Assistant Deputy Chair of Committees of the Whole*). Spetta allo *Speaker* presiedere i dibattiti più importanti e quelli sui *Question periods*.

Nel modello britannico lo *Speaker* riveste un ruolo di grande prestigio, è un organo imparziale e indipendente e rappresenta la secolare tradizione e i valori del governo parlamentare. Tale modello ha influenzato la *Speakership* canadese, la quale, comunque, ha assunto proprie caratteristiche che la distinguono da quella britannica. Lo *Speaker* canadese dura in carica per una o al massimo due legislature (con solo due eccezioni), le sue funzioni sono stabilite dal *Constitution Act, 1867*, dal *Parliament of Canada Act, 1985* e dai regolamenti. Egli presiede le sedute, rimanendo imparziale e non partecipando al voto se non quando è necessario, come in caso di parità dei voti, dirige il dibattito parlamentare, richiama all'ordine i deputati, concede e toglie la parola e seleziona gli oratori, i quali, dunque, possono parlare solo se sono da lui autorizzati. I dibattiti possono essere tenuti in inglese o in francese. Egli deve garantire i diritti della maggioranza, dell'opposizione e dei singoli deputati, deve vigilare sul rispetto dei regolamenti parlamentari che ha il potere di interpretare. Ha anche il compito di decidere se porre in votazione una mozione, di selezionare gli emendamenti, di autorizzare un dibattito di emergenza e di riconvocare la Camera in caso di aggiornamento delle sedute.

Nell'aula i ministri e il partito di Governo siedono alla destra dello *Speaker*. I ministri si collocano nelle prime file (*frontbenchers*) mentre i deputati che non fanno parte dell'esecutivo nelle ultime file (*backbencherers*). Le opposizioni si siedono alla sinistra dello *Speaker*, le prime file sono occupate dal partito di opposizione ufficiale, con il leader di fronte al Premier. Ogni deputato ha un seggio assegnato dallo *Speaker*.

Lo *Speaker* è a capo dell'amministrazione parlamentare e in tale veste presiede anche il *Board of internal economy*, il "governing body" della Camera dei Comuni, istituito nel 1868 e composto da due ministri, dal leader dell'opposizione e da un rappresentante per ogni partito. Il *Parliament of Canada Act, 1985* ha delegato al *Board* il potere di approvare regolamenti (*by-laws*) in merito all'utilizzo dei fondi, dei beni e dei servizi dei deputati.

Il vertice dell'amministrazione parlamentare è rappresentato dal *Clerk of the House* il quale siede al tavolo al centro dell'aula di fronte allo *Speaker*, è responsabile della preparazione di tutti i documenti ufficiali della Camera e ha il compito di supportare lo *Speaker* e i deputati in tutte le questioni procedurali e amministrative e di svolgere le funzioni di segretario del *Board of Internal Economy*. Egli dirige la macchina della burocrazia parlamentare composta da diversi funzionari, tra i quali particolarmente importanti sono il *Deputy Clerk*, il *Law Clerk and Parliamentary Counsel*, il *Sergeant-at-Arms*, che ha il compito di garantire la sicurezza interna al Parlamento, l'*Auditor General* e l'*Ethics Commissioner* i quali ultimi sono *special officers*, con l'incarico il primo di controllare le spese del Governo, il secondo –istituito nel 2004, anche per il Senato – di valutare il comportamento dei deputati.

Nella Camera dei Comuni sono presenti diversi tipi di commissioni: i) gli *Standing Committees*, composti da 16 a 18 deputati i quali eleggono il loro presidente, controllano l'attività e le spese di ogni ministero e possono prendere in esame i disegni di legge; ii) i *Legislative Committees*, composti da massimo 15 membri e il cui presidente è nominato dallo *Speaker*, esaminano i disegni di legge nel corso del loro *iter*; iii) comitati ad hoc per l'esame di alcuni particolari disegni di legge e *Special Committees* per lo studio di specifiche questioni; iv) comitati bicamerali (*Standing Joint Committees*), cioè lo *Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations* e lo *Standing Joint Committee for the Library of Parliament*. A queste commissioni possono essere poi aggiunte commissioni permanenti. A partire dagli anni '60 le commissioni parlamentari, grazie alla loro specializzazione, hanno esercitato un controllo effettivo sull'operato dell'esecutivo e hanno dato un significativo contributo al procedimento legislativo. Inoltre, dagli anni '80, esse possono svolgere inchieste, chiamare testimoni ed esperti nel corso di audizioni.

Nel 1984 è stato istituito uno *Special Committee on the Reform of the House of Commons*, composto da 7 membri con il compito di esaminare poteri, procedure, organizzazione, pratiche e funzionamento della Camera. Il comitato (noto anche come *McGrath Committee* dal nome del suo presidente) ha elaborato diversi rapporti che hanno contribuito a riorganizzare il sistema dei comitati parlamentari e il funzionamento dei lavori dell'Assemblea. Si deve infine ricordare che nel corso degli anni sono state introdotte numerose modifiche ai regolamenti parlamentari che, tra l'altro, hanno condotto alla revisione della struttura degli *Standing Committees* (1994).

Strumento fondamentale del controllo parlamentare sul Governo sono, come noto, le interrogazioni. I regolamenti parlamentari canadesi prevedono che ogni seduta ordinaria dedichi 45 minuti al *question period* che viene seguito con attenzione dai deputati e dall'opinione pubblica (dal 1977, infatti, è trasmesso in televisione) e serve soprattutto all'opposizione per confrontarsi con il Governo. È una prassi che era presente già nelle Assemblee delle colonie. Spetta allo *Speaker* presiedere il *question period* e tale compito è

considerato una delle sue funzioni più delicate²⁰⁹. Per quanto riguarda le interrogazioni orali esse sono rivolte soltanto ai membri dell'esecutivo ed è il Governo a stabilire quale ministro debba rispondere: i ministri, comunque, possono anche rifiutarsi. Per quanto riguarda poi le interrogazioni scritte (*written questions*) i ministri hanno, di solito 45 giorni per rispondere, anche oralmente. Dal 2001 è stato introdotto un apposito *Standing Committee* che ha il compito di occuparsi delle questioni a cui il Governo non ha risposto entro il tempo massimo. Anche i senatori possono presentare interrogazioni al Governo o ad un altro senatore.

1.2.1.2) L'organizzazione dei partiti parlamentari

Il funzionamento del sistema parlamentare canadese è strutturato secondo il modello di democrazia maggioritaria britannica che assegna ai gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione un ruolo determinante²¹⁰. Il *Parliament of Canada Act, 1985* e le regole (*By-laws*) fissate dal *Board of Internal Economy* (l'organo amministrativo di governo della Camera dei Comuni) distinguono tra i partiti che sono riconosciuti in Parlamento e quelli che hanno meno di 12 deputati²¹¹. I regolamenti parlamentari non stabiliscono le regole per riconoscere un gruppo e, di conseguenza, la prassi ha stabilito che i partiti parlamentari sono quelli con almeno 12 componenti. Il gruppo parlamentare prende il nome di *parliamentary caucus*. I *parliamentary caucuses* si riuniscono settimanalmente per discutere le scelte politiche. Nel caso del partito di Governo le riunioni rappresentano un'occasione importante per definire il programma legislativo dell'esecutivo. La legge assegna un contributo finanziario aggiuntivo per il *leader*, il *whip* e il capogruppo (*leader of the house*) di ogni partito riconosciuto in Parlamento²¹².

Il *leader* del partito che ottiene la maggioranza dei seggi alla Camera dei Comuni riceve l'incarico dal Governatore generale di formare l'esecutivo, mentre i partiti che si oppongono al Governo formano l'opposizione. Il principale partito di opposizione rappresenta l'opposizione ufficiale. Anche in questo caso l'influenza del modello Westminster e

²⁰⁹ R. Marleau, C. Montpetit, *House of Commons...*, cit..

²¹⁰ R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti...*, cit.; A. Rinella, *Diritti e prerogative delle opposizioni politiche del Parlamento del Canada*, in G. Rolla (ed), *Lo sviluppo...*, cit., 209.

²¹¹ Si ricorda che la definizione di partito politico è stata introdotta per la prima volta in Canada dall'*Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act, S.C. 2004*, c. 24, s. 1. La legge lo ha definito "una organizzazione il cui scopo principale è quello di partecipare alla vita pubblica presentando e sostenendo la candidatura di uno o più dei suoi membri alle elezioni" ("an "organization one of whose fundamental purposes is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election").

²¹² A. Heard, *Canadian Constitutional Conventions. The Marriage of Law and Politics*, Oxford University Press, 1991, 79.

L'adozione del medesimo sistema elettorale hanno favorito lo sviluppo di un modello simile a quello britannico con l'istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare. Ed in effetti per lungo tempo il Canada ha visto l'alternarsi di due partiti al governo: i liberali e i conservatori, come emerge dalla tabella 3. Ma, nel corso del XX secolo si sono affermati anche altri partiti sia di carattere locale, sia derivati dalla fusione o dalla scissione di precedenti gruppi. Perciò il Canada ha sperimentato l'evoluzione del modello bipartitico prima del Regno Unito, una evoluzione che risulta favorita dalle profonde divisioni sociali, culturali, etniche e territoriali presenti nel Paese. Soprattutto a partire dagli anni 90 si è affermato a livello federale il *Bloc Québécois*, partito conservatore, nato a seguito del fallimento degli accordi di Meech Lake, che portava a livello statale le istanze dei francofoni del Québec che a livello provinciale erano rappresentate dal *Parti Québécois*. La frequente presenza di governi di minoranza ha comportato la necessaria ricerca di collaborazione e di appoggio con i partiti di opposizione. Da anni in Canada si dibatte sulla necessità di modificare il sistema elettorale, verso il quale sono state sollevate anche obiezioni di incostituzionalità, e di introdurre un sistema misto²¹³.

Tabella n. 3. Canada: Governo e opposizione ufficiale

Anni	Primo Ministro (partito)	Leader dell'opposizione (partito)
1867-73	J.A. Macdonald (Cons.)	A.Mackenzie (Lib.)
1873-78	A.Mackenzie (Lib.)	J.A. Macdonald (Cons.)
1878-91	J.A.Macdonald (Cons.)	A.Mackenzie (Lib.) fino al 1880 E. Blake (Lib.) fino al 1887 W. Laurier (Lib.)
1891-92	J. Abbot (Cons.)	W. Laurier (Lib.)
1882-87	J. Thompson (Cons.)	W. Laurier (Lib.)
1892-94	M. Bowell (Cons.)	W. Laurier (Lib.)
1894-96	C. Tupper (Cons.)	W. Laurier (Lib.)
1896-1911	W. Laurier (Lib.)	C. Tupper (Cons.) fino al 1901 R. Borden (Cons.)
1911-17	R. Borden (Cons.)	W. Laurier (Lib.)

²¹³ M. Olivetti, Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada, in Amministrazione in cammino 2012.

1917-20	R. Borden (Unionist)	W. Laurier (Lib.) fino al 1919 D. Duncan Mackenzie (Lib.) 1919 W. L. Mackenzie King (Lib.)
1920-21	A. Meighen (Nat. Lib. Cons.)	W. L. Mackenzie King (Lib.)
1921-26	W. L. Mackenzie King (Lib.)	A. Meighen (Cons.)
1926	A. Meighen (Cons.)	W. L. Mackenzie King (Lib.)
1926-30	W. L. Mackenzie King (Lib.)	H. Gutrie (Cons.) fino al 1927 R. Bennet (Cons.)
1930-35	R. Bennet (Cons.)	W. L. Mackenzie King (Lib.)
1935-48	W. L. Mackenzie King (Lib.)	R. Bennet (Cons.) R. Manion (Cons.) fino al 1943 G. Graydon (Cons.) fino al 1945 J. Bracken (Cons.)
1948-57	L. St-Laurent (Lib.)	G.A. Drew (Pr. Cons.) fino al 1954 W. Earl Rowe (Pr. Cons.) fino al 1955 G.A. Drew (Pr. Cons.) fino al 1956 W. Earl Rowe (Pr. Cons.) fino al 1956 J. Diefenbaker (Pr. Cons.)
1957-63	J. Diefenbaker (Pr. Cons.)	L. St-Laurent (Lib.) fino al 1958 L.B. Pearson (Lib.)
1963-68	L.B. Pearson (Lib.)	J. Diefenbaker (Pr. Cons.) M. Starr (Pr. Cons.) fino al 1967 R. Stanfield (Pr. Cons.)
1968-79	P. Trudeau (Lib.)	R. Stanfield (Pr. Cons.) J. Clark (Prog Cons.)
1979-80	J. Clark (Prog Cons.)	P. Trudeau (Lib.)
1980-84	P. Trudeau (Lib.)	J. Clark (Pr. Cons.) fino al 1983 E. Nielsen (Pr. Cons.) 1983 B. Mulroney (Pr. Cons.)
1984	J. Turner (Lib.)	B. Mulroney (Pr. Cons.)

1984-1993	B. Mulroney (Pr. Cons.)	J. Turner (Lib.) fino al 1990 H. Gray (Lib.) 1990 J. Chrétien (Lib.)
1993	K. Campbell (Prog Cons.)	J. Chrétien (Lib.)
1993-2003	J. Chrétien (Lib.)	L. Bouchard (Bloc Québ.) fino al 1996 G. Duceppe (Bloc Québ.) 1996 M. Gauthier (Bloc Québ.) fino al 1997 G. Duceppe (Bloc Québ.) 1997 P. Manning (Reform) fino al 2000 D. Gray (Canadian Alliance) 2000 S. Day (Canadian Alliance) fino al 2001 J. Reynolds (Canadian Alliance) fino al 2002 S. Harper (Canadian Alliance)
2003-2006	P. Martin (Lib.)	S. Harper (Canadian Alliance) fino al 2004 G. Hill (Cons.) 2004 S. Harper (Cons.)
2006-2015	S. Harper (Cons.)	B. Graham (Lib.) fino al 2006 S. Dion (Lib.) fino al 2008 M. Ignatieff (Lib.) fino al 2011 J. Layton (NDP) 2011 N. Turnell (NDP) fino al 2012 T. Mulcair (NDP)
2015-	J. Trudeau (Lib.)	

La struttura dei *parliamentary caucuses* prevede la presenza dei *whips* che devono cercare di garantire il rispetto della disciplina di partito sia nel voto, sia nella partecipazione alle riunioni del gruppo, sia nella distribuzione dei compiti tra i deputati. L'organizzazione dei partiti canadesi è tale da garantire il rispetto delle indicazioni del partito e da rendere molto rari i casi di dissenso e di voto contrario: comunque in alcune circostanze (come ad esempio in relazione ai *Private Members' Bill*) può essere lasciata libertà di voto (*free vote*). Ogni partito ha anche un capogruppo (*house leader*) responsabile, insieme agli altri omologhi, della

condotta dei lavori parlamentari. I capogruppo si riuniscono, infatti, per stabilire l'ordine del giorno dei lavori e in mancanza di accordo è il Governo a decidere.

L'adozione del modello Westminster ha plasmato in Canada il ruolo dell'opposizione. È soprattutto tra le mura del Parlamento che si svolge la dialettica tra la maggioranza e l'opposizione ed è qui che a quest'ultima sono riconosciuti appositi spazi e diritti. L'opposizione è considerata la chiave di volta della democrazia parlamentare canadese per la sua costante azione di monitoraggio e di controllo nei confronti del Governo. Per convenzione, come dicevamo, l'appellativo di opposizione ufficiale di Sua Maestà (*Her Majesty's Opposition*) spetta al partito di opposizione con il maggior numero di seggi. In caso di parità di seggi tra due partiti è lo *Speaker* che può decidere a quale assegnare tale *status*, come è accaduto nel 1996. Rilevante è il ruolo connesso con detto *status*. Così un esponente dell'opposizione ufficiale ha il diritto di esprimersi subito dopo il Governo in merito ad un disegno di legge o ad una mozione presentati dall'esecutivo. Inoltre ad essa spetta il diritto di fissare l'ordine del giorno di 20 sedute per ogni sessione parlamentare (*Supply days*). Infine ha il diritto di intervenire nel dibattito sul discorso del Trono e in quello sul bilancio di previsione illustrato dal Ministro del Tesoro.

Per quanto riguarda poi il *leader* del partito dell'opposizione ufficiale se egli siede ai Comuni diventa automaticamente *leader* dell'opposizione (*Leader of the Opposition*); ove, invece, non sia stato eletto, il gruppo ne deve scegliere un altro. Al pari di quanto avviene nel Regno Unito anche in Canada il *leader* dell'opposizione ha un ruolo di prestigio secondo solo a quello del Premier: a lui spetta una indennità speciale (dal 1905), ha il diritto di far parte del *Board of Internal Economy*, di sedere in aula in prima fila di fronte al Premier e di partecipare al dibattito senza limiti di tempo, secondo quanto stabilito dai regolamenti parlamentari. Inoltre, in alcune occasioni, è anche consultato dal Primo ministro²¹⁴. A partire dal 1947 l'indennità speciale è riconosciuta anche ai *leaders* degli altri partiti di opposizione, diversi da quella ufficiale, che abbiano almeno 12 componenti.

(*cfr.* focus approfondimento su Opposizione parlamentare e statuto dell'opposizione)

I membri della Camera dei Comuni sono eletti solitamente come esponenti di un partito e più di rado si presentano come indipendenti. Essi non sono vincolati a rimanere nel partito in cui sono stati eletti, ma secondo la pratica nota come "crossing the floor", possono cambiare gruppo senza essere costretti a dimettersi dal Parlamento.

²¹⁴ A. Rinella, *Diritti e prerogative...*, cit., 218; W. Gilles, *L'oppositio parlementaire: étude de droit comparé*, in "Revue du Droit Public" 2006, 1346.

Tabella n. 4. Canada: Distribuzione dei seggi all'interno della Camera dei Comuni a seguito delle elezioni del 19 ottobre 2015

Partito	Numero di seggi	percentuale di seggi
Liberal	184	54,4%
Conservative	99	29,3%
New Democratic Party	44	13%
Bloc Québécois	10	3%
Green Party	1	0,3%

(cfr. *focus* approfondimento su: partiti politici: *status* giuridico, organizzazione, democrazia interna e finanziamento)

1.2.1.3) Il Senato

La Camera alta (*Upper House*) del Parlamento canadese prende il nome di Senato (*Senate*). Si tratta di una Assemblea non elettiva i cui 105 componenti sono nominati dal Governatore generale su proposta del Primo ministro. Tale composizione ha indotto la dottrina a considerare il Senato un'istituzione anomala ed eccentrica, che non rientra nei modelli di Camera alta adottati di solito negli Stati federali. Esso, infatti, fonde il tradizionale modello di rappresentanza del governo misto (monarchia, aristocrazia e popolo) con il modello federale senza però essere effettivamente rappresentativo delle province: la struttura federale dello Stato si ritrova solo nel fatto che i seggi sono ripartiti su base provinciale. Il CA 1867 ne assegnava 24 rispettivamente al Québec, all'Ontario e alle Province marittime (New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island). L'espansione della federazione ha portato un incremento del numero dei senatori, secondo lo schema indicato nella tabella seguente:

Tabella n. 5. Canada: Numero dei senatori per ogni provincia

Province	Numero componenti
Province occidentali:	24
British Columbia	(6)
Alberta	(6)

Saakatchewan	(6)
Manitoba	(6)
Ontario	24
Québec	24
Province marittime:	24
New Brunswick	(10)
Nova Scotia	(10)
Prince Edward Island	(4)
Newfoundland	6
Yukon Territory	1
Northwest Territory	1
Nunavut	1
Totale	105

Tabella n. 6. Canada: Composizione politica del Senato

Conservative Party of Canada	47
Liberal Party of Canada	29
Indipendenti	7
Seggi vacanti: British Columbia (1), Manitoba (3), New Brunswick (2), Nova Scotia (2), Ontario (7), Prince Edward Island (1), Québec (6)	22
Totale	105

L'elemento federale appare quindi molto attenuato dato che i senatori non sono eletti dalle province, queste non hanno il potere di indicare i loro "rappresentanti" e quindi questi ultimi non possono essere considerati espressione dei governi locali. I senatori sono proposti dall'esecutivo che, nella quasi totalità dei casi, sceglie esponenti della propria maggioranza, con la conseguente forte politicizzazione della Camera alta²¹⁵. Peraltro non di rado le nomine

²¹⁵ R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti...*, cit. 130.

avvengono prima delle elezioni dei Comuni in modo da dare la possibilità al Governo in carica di garantirsi una maggioranza nella seconda Camera. Tale forma di bicameralismo è stata pensata per offrire soprattutto un punto di vista diverso rispetto a quello espresso dei Comuni e ha condotto, nella prassi, all'affermazione del Senato come camera tecnica, anche se il mancato legame con le province ha reso necessaria l'istituzione di altri organismi (tra cui – come abbiamo visto - dal 2003 il Consiglio della Federazione) per fornire una sede di incontro intergovernativo.

I senatori hanno le medesime immunità, privilegi e competenze dei membri della Camera dei Comuni canadese e di quelli del Parlamento britannico. Per essere nominati senatori è necessario avere la cittadinanza canadese, almeno 30 anni, risiedere in una delle province o dei territori che si rappresentano e possedere un patrimonio del valore di almeno 4.000 dollari canadesi (art. 23, CA 1867). I senatori – a seguito di una riforma introdotta nel 1975 - restano in carica fino al compimento dei 75 anni²¹⁶. In particolari circostanze, come ad esempio di fronte ad uno stallo tra le due Camere, il Governatore generale può decidere di aumentare il numero dei senatori di 4 o 8 componenti, distribuiti egualmente nelle 4 divisioni principali, purché il numero complessivo non superi i 113. Una possibilità che si è verificata soltanto una volta, nel 1990, quando il Primo Ministro Brian Mulroney chiese al Governatore di nominare 8 senatori per garantire l'approvazione della legge *Goods and Service Tax*.

La Camera alta è competente a giudicare la decadenza dalla carica senatoriale in caso di assenza non giustificata per due sessioni parlamentari consecutive, per alto tradimento, a seguito di una condanna penale, o per la perdita di uno dei requisiti richiesti per la nomina.

I membri del Senato non possono essere contemporaneamente deputati dei Comuni.

Anche al Senato i partiti sono organizzati in *caucus* coordinati da un *leader* del partito di Governo (che fa parte del Consiglio di Gabinetto) e uno dell'opposizione. Entrambi rivestono un ruolo importante e collaborano nell'organizzazione dei lavori parlamentari

Il Senato è presieduto da uno *Speaker* nominato dal Governatore generale, su indicazione del Premier. Allo *Speaker* spetta il compito di presiedere le sedute e garantire lo svolgimento dei dibattiti; è affiancato da un presidente *pro tempore* il cui nome viene proposto da un apposito comitato. Per le delibere dell'Assemblea non sono previsti particolari *quorum*, se non quello di 15 senatori per la validità della seduta²¹⁷.

Anche il Senato si articola in commissioni le quali svolgono tre compiti: esaminano i disegni di legge, effettuano inchieste su questioni di interesse politico, esaminano le proposte di spesa del Governo. Anche se il rapporto fiduciario lega in via esclusiva il Governo ai Comuni, sono riconosciuti al Senato poteri di inchiesta esercitati soprattutto dalle commissioni. Queste

²¹⁶ Library of Parliament, *Becoming a Senator: When and How it Occurs*, Publication N.PRB 08-35E.

²¹⁷ R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti...*, cit., 136.

possono tenere audizioni, acquisire documenti e convocare ministri e funzionari per avere informazioni. Le Commissioni si dividono in permanenti (*standing*), speciali (*special*) e bicamerali. Esse sono generalmente composte da un numero variabile da 9 a 15 senatori.

Da tempo il dibattito dottrinario e politico canadese si è concentrato sulla necessità di introdurre una riforma della Camera alta che la trasformi in Assemblea di rappresentanza degli interessi delle unità federali. Tale riforma è ritenuta necessaria sia per la peculiare composizione del Senato, sia per il peso del Governo nelle nomine dei senatori, sia per il mancato legame con le province, sia per l'eccessiva durata del mandato. I tentativi di riforma però fino ad oggi sono falliti.

Nel 1978 il Governo federale presentò il *Bill C-60* diretto a trasformare la Camera alta in una Camera federale i cui componenti fossero nominati metà dai deputati dei Comuni e metà dalle Assemblee delle province. Le competenze legislative erano ridimensionate, dato che alla nuova Camera sarebbe stato attribuito solo un potere di veto sospensivo. La proposta di riforma fu oggetto di un giudizio di *reference* della Corte suprema la quale in *Authority of Parliament in relation to the Upper House* del 1980, di fronte al quesito se una riforma del Senato potesse essere approvata dal solo Parlamento senza il coinvolgimento delle province, ha affermato la necessità del coinvolgimento di queste proprio in considerazione del fatto che il Senato è espressione degli interessi delle province a livello federale, come dichiara l'art. 22 CA 1867 che definisce i senatori "rappresentanti" delle province.

Un ulteriore tentativo di riforma era stato inserito negli accordi di Meech Lake del 1987, che prevedevano di cambiare la modalità di nomina dei senatori, attribuendo alle singole province il compito di proporre i nomi dei senatori al Governatore generale. Ma il fallimento dell'accordo comportò anche il fallimento di tale proposta. Stesso destino ebbe il progetto inserito negli accordi di Charlottetown del 1992, bocciati dal referendum. Il fallimento di questo accordo portò un incremento del peso politico del *Reform party* in Alberta, il quale era uno dei più accesi sostenitori dell'introduzione di un *triple E Senate* (*Equal, Elective, Effective*).

A seguito delle elezioni del 2006 il Governo minoritario di Harper ha presentato diversi disegni di legge di riforma della Camera alta, diretti a limitare la durata del mandato dei senatori e le modalità della loro selezione, ma nessuno di questi è stato approvato. Dopo le elezioni del 2011, che hanno assegnato ai conservatori la maggioranza assoluta, il Premier ha presentato il *Senate Reform Act*, definito dallo stesso Harper come il primo passo verso una riforma che avrebbe potuto condurre ad un Senato elettivo²¹⁸. La proposta intendeva ridurre il

²¹⁸ G. Doria, In cerca di una normalizzazione. Il Senato canadese alla luce dei modelli comparati del bicameralismo, in *Federalismi.it* 2007; A. Mastromarino, Un Senato per le società distinte del Canada, in E. Ceccherini (a cura di), *A Trent'anni...*, cit., 98; P. J. Carver, *Whose Senate is it anyway?*, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2013 1; G. Levy, *Reforming the Upper House: Lessons from Britain*, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2014, 27; M. Burton, S. Patten, *A Time for Boldness? Exploring the Space for Senate*

mandato dei senatori a 9 anni e permettere agli elettori di esprimersi sulle nomine effettuate dal Governatore. Ma nel maggio del 2012 il Premier del Québec Jean Charest ha sottoposto la questione di costituzionalità del disegno di legge alla Corte provinciale. Un'iniziativa che ha spinto il Premier Harper a rivolgersi alla Corte suprema federale per ottenere un giudizio di *reference* sulla riforma del Senato. La Corte si è pronunciata, il 25 aprile 2014 (*Reference re Senate Reform*) affermando l'incostituzionalità di una riforma del Senato condotta unilateralmente dal Governo e dal Parlamento federale senza il coinvolgimento delle province, dato che tale modifica rientrava nelle materie della procedura ordinaria di revisione costituzionale. A parere della Corte, inoltre, una riforma diretta all'abolizione del Senato avrebbe richiesto invece la procedura dell'unanimità. La sentenza ha, quindi, chiarito quali dovranno essere in futuro le procedure da seguire per la riforma del Senato: la procedura ordinaria per trasformarlo in Camera elettiva, l'unanimità per la sua abolizione.

Nel marzo 2015 l'University of Alberta's Centre for Constitutional Studies ha organizzato una conferenza dal titolo *Time for Boldness on Senate Reform* a 30 anni dal rapporto pubblicato dall'Alberta's Select Special Committee On Upper House Reform²¹⁹, con l'obiettivo di precisare il ruolo e la natura che i costituenti del 1867 avevano attribuito al Senato. La conferenza ha chiarito che esso era stato concepito quale organo complementare della Camera dei Comuni, e non come un organo rivale di questa, con il compito primario di fornire un *sober second thought* sulle proposte di legge. Il Senato, inoltre, doveva essere un organo indipendente sia dal Governo sia dai partiti. La conferenza rilevava che questa originaria natura del Senato si era venuta ad offuscare con il passare del tempo. Tenendo conto che la Corte suprema aveva negato la possibilità di una riforma radicale del Senato senza il consenso delle province, la conferenza auspicava che fossero introdotte riforme parziali dirette a ripristinare l'originario significato del Senato. Riforme del tipo di quella che il partito liberale ha introdotto nel proprio gruppo nel 2014 al fine di limitare l'influenza partitica, riforma per la quale i senatori del medesimo non fanno più parte del caucus. La medesima riforma è stata sollecitata dal leader liberale Trudeau, ma senza successo, al partito

Reform in Constitutional Forum constitutionnel 2015, 1; S. Dion, *Time for Boldness on Senate Reform*, *Time for the Trudeau Plan*, in Constitutional Forum constitutionnel 2015, 61; K. Glover, *Complexity and the Amending Formula*, in Constitutional Forum constitutionnel 2015, 9; A. Heard, *Tapping the Potential of Senate-Driven Reform: Proposals to Limit the Powers of the Senate*, in Constitutional Forum constitutionnel 2015, 47; B. M. Hicks, *Placing Future Senate Reform in Context*, in Constitutional Forum constitutionnel 2015, 17.

La riforma del Senato deve essere inquadrata in un dibattito più ampio che coinvolge anche il rinnovamento della Camera dei Comuni. In proposito si rinvia, ad esempio, a *The Parliament we want. Parliamentarians' view on Parliamentary Reform*, A report prepared by the Library of Parliament under the direction of C. Bennet, D. Grey, Y. Morin, 2003.

²¹⁹ M. Burton, S. Patten, *A Time...*, cit., 2. Alberta Select Special Committee On Upper House Reform, *Strengthening Canada: Reform of Canada's Senate*, 1985; L. Massicotte, *Parliamentary Book Shelf: Review of 'Strengthening Canada: Reform of Canada's Senate' by the Alberta Select Special Committee on Upper House Reform*, *Canadian Parliamentary Review* 1985, 2.

conservatore. È intenzione del partito liberale, che ha vinto le elezioni del 19 ottobre 2015, proseguire nella riforma del Senato, modificando il sistema di nomina e inserendo componenti “non partisan”²²⁰.

Come abbiamo detto, il bicameralismo non è paritario dato che è la sola Camera dei Comuni a dare la fiducia al Governo e ad avere iniziativa in materia finanziaria. In materia di revisione costituzionale, poi, il veto del Senato può essere superato da una successiva votazione della Camera. In campo legislativo, invece, il bicameralismo è paritario, dato che le leggi per essere approvate devono avere il consenso di entrambe le Camere. Tuttavia la prassi parlamentare mostra una evidente prevalenza della Camera dei Comuni, elettiva, sul Senato: quest’ultimo ha tendenzialmente avuto un atteggiamento non conflittuale nei confronti dei Comuni e delle proposte legislative provenienti dal Governo. Nella storia del Paese non mancano comunque casi di contrasti tra i due rami del Parlamento che hanno condotto anche alla caduta di disegni di legge governativi. Ciò si deve al fatto che pur essendo il Senato una Camera di nomina governativa, i suoi componenti sono nominati per un periodo molto lungo e quindi la maggioranza presente al Senato può non coincidere con quella della Camera.

È possibile allora distinguere diverse fasi nella storia dei rapporti tra il Senato e il Governo: la prima, va dalle origini fino agli anni ‘20 del XX secolo e si caratterizza per la presenza di un Senato spesso autonomo rispetto all’esecutivo. Un’autonomia che si è espressa attraverso la frequente bocciatura dei disegni di legge dell’esecutivo, tra cui si ricorda il *Naval Aid Bill, 1913*. Negli anni 20 il 25% dei *bills* presentati vennero modificati dalla Camera alta. La seconda fase è quella che va dagli anni ‘30 agli anni ‘80 e che ha visto, invece, il Senato sostanzialmente acquiescente rispetto alle posizioni del governo e dei Comuni. Nella terza fase, poi, iniziata negli anni ‘80, il Senato ha ripreso la sua indipendenza nei confronti dei provvedimenti governativi. Ad esempio, il Senato a maggioranza liberale si è opposto all’esecutivo conservatore Mulroney, fino a respingere la ratifica del trattato *North American Free Trade Agreement* o di altri rilevanti disegni di legge governativi²²¹. L’opposizione fu tale che, come abbiamo visto, per la prima e unica volta nella storia canadese il Premier chiese, nel 1990, di nominare 8 senatori per ripristinare un equilibrio nei rapporti bicamerali.

Dal 1960 a oggi sono stati presentati emendamenti dal Senato su 116 *bills*. In particolare la tabella mostra gli emendamenti delle ultime sei legislature, dal 1997 al 2015.

²²⁰ S. Dion, *Time...*, cit., 63.

²²¹ G. Doria, In cerca ..., cit.; R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti federali ...*, cit, 140; C. Amirante, *Unioni sovranazionale e sistemi federali. L’impatto dell’Unione europea e del NAFTA sui sistemi federali tedesco e canadese*, in S. Gambino, C. Amirante (a cura di), *Il Canada. ...*, cit., 145; J. Webber, *The Constitution of Canada*, Hart, 2015

Tabella n. 7. Canada: Disegni di legge introdotti alla Camera dei Comuni e bocciati al Senato nelle ultime 6 legislature (dalla 36° alla 41°, dal 22 settembre 1997 al 2 agosto 2015)

Data	Bill	Esito
giugno 1998	C-4: An Act to amend the Canadian Wheat Board Act and to make consequential amendments to other Acts	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
giugno 1998	C-410: An Act to change the name of certain electoral districts	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
novembre 1998	C-37: An Act to amend the Judges Act and to make consequential amendments to other Acts	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
dicembre 1998	C-52: Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty Implementation Act	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
dicembre 1998	C-25: An Act to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts	Il Senato ha introdotto un emendamento, accolto anche dalla Camera. La legge è stata approvata
marzo 1999	C-20: An Act to amend the Competition Act and to make consequential and related amendments to other Acts	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
giugno 1999	C-49: First Nations Land Management Act	Il Senato ha introdotto un emendamento, accolto anche dalla Camera. La legge è stata approvata
giugno 1999	C-55: Foreign Publishers Advertising Services Act	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
marzo 2000	C-7: An Act to amend the	Il Senato ha introdotto alcuni

	Criminal Records Act and to amend another Act in consequence	emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
aprile 2000	C-6: Personal Information Protection and Electronic Documents Act	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
aprile 2001	C-33: Nunavut Waters and Nunavut Surface Rights Tribunal Act	Il Senato ha introdotto un emendamento, accolto anche dalla Camera. La legge è stata approvata
dicembre 2001	C-24: An Act to amend the Criminal Code (organized crime and law enforcement) and to make consequential amendments to other Acts	Il Senato ha introdotto un emendamento, accolto anche dalla Camera. La legge è stata approvata
febbraio 2002	C-7: Youth Criminal Justice Act	Il Senato ha introdotto un emendamento, accolto anche dalla Camera. La legge è stata approvata
giugno 2002	C-23: An Act to amend the Competition Act and the Competition Tribunal Act	Il Senato ha introdotto un emendamento, accolto anche dalla Camera. La legge è stata approvata
giugno 2002	C-15A: Criminal Law Amendment Act, 2001	Il Senato ha introdotto un emendamento, non recepito dalla Camera. La legge è stata approvata
marzo 2003	C-12: Physical Activity and Sport Act	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
maggio 2003	C-10: An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals and firearms) and the Firearms Act	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
giugno 2003	C-15: An Act to amend the Lobbyists Registration Act	Il Senato ha introdotto un emendamento, accolto anche dalla Camera. La legge è stata approvata
novembre	C-6: Specific Claims	Il Senato ha introdotto alcuni

2003	Resolution Act	emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
novembre 2003	C-459: Holocaust Memorial Day Act	Il Senato ha introdotto un emendamento, accolto anche dalla Camera. La legge è stata approvata
novembre 2003	C-34: An Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts in consequence	Il Senato ha introdotto un emendamento, la Camera non ha approvato la legge prima della fine della sessione
maggio - novembre 2003	C-10B: An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals)	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, la Camera non ha approvato la legge prima della fine della sessione
marzo 2004	C-212: User Fees Act	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
aprile 2004	C-8: Library and Archives of Canada Act	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
maggio 2005	C-12: Quarantine Act	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
maggio 2005	C-29: An Act to amend the Patent Act	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
novembre 2005	C-37: An Act to amend the Telecommunications Act	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
dicembre 2006	C-2: Federal Accountability Act	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
febbraio 2007	C-3: International Bridges and Tunnels Act	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata

maggio 2007	C-16: An Act to amend the Canada Elections Act	Il Senato ha introdotto un emendamento, non recepito dalla Camera. La legge è stata approvata
giugno 2007	C-11: An Act to amend the Canada Transportation Act and the Railway Safety Act and to make consequential amendments to other Acts	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
giugno 2007	C-31: An Act to amend the Canada Elections Act and the Public Service Employment Act	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, solo alcuni sono stati accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
febbraio 2008	C-11: An Act to give effect to the Nunavik Inuit Land Claims Agreement	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
maggio 2008	C-13: Act to amend the Criminal Code (criminal procedure, language of the accused, sentencing and other amendments)	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, solo alcuni sono stati accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
maggio 2008	C-280: An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171)	Il Senato ha introdotto un emendamento, la Camera non ha approvato la legge prima della fine della sessione
maggio 2008	C-293: An Act respecting the provision of official development assistance abroad	Il Senato ha introdotto quattro emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
maggio 2009	C-9: An Act to amend the Transportation of Dangerous Goods Act, 1992	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
dicembre 2009	C-6: Canada Consumer Product Safety Act	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, la Camera non ha approvato la legge prima della fine della sessione

dicembre 2009	C-15: An Act to amend the Controlled Drugs and Substances Act and to make related and consequential amendments to other Acts	Il Senato ha introdotto alcuni emendamenti, la Camera non ha approvato la legge prima della fine della sessione
marzo 2012	C-10: Safe Streets and Communities Act	Il Senato ha introdotto sei emendamenti, accolti anche dalla Camera. La legge è stata approvata
giugno 2013	C-377: An Act to amend the Income Tax Act (requirements for labour organizations)	Il Senato ha introdotto un emendamento, la Camera non ha approvato la legge prima della fine della sessione

Fonte: Tabella elaborata dall'autrice sulla base dei dati presenti nella Library of Parliament, Canada.

1.2.1.4) Il procedimento legislativo

Il procedimento legislativo del Parlamento federale canadese segue il modello adottato dal Parlamento britannico. Le regole, stabilite fin dal 1867 e modificate più volte, sono fissate dalla Costituzione, dai regolamenti parlamentari e dalla prassi. Il CA 1867 assegna alla sola Camera dei Comuni il potere di presentare progetti di legge in materia finanziaria, ma per il resto, almeno sul piano formale, il bicameralismo è paritario e i *bills* devono essere approvati da entrambe le Camere. Il Canada non ha quindi recepito da un punto di vista formale l'evoluzione che nel Regno Unito ha portato ad affermare la preminenza legislativa dei Comuni sui Lords, anche se di fatto la Camera principale è quella dei Comuni – la Camera elettiva – e il Senato solo di rado si oppone alla volontà espressa da questa, come evidenziato dalla tabella precedente.

Il Canada deriva dal modello anglosassone la distinzione tra *Public* e *Private Acts*. I disegni di legge (*bills*) discussi in Assemblea sono, infatti, di due tipi: i *Public bills*, che riguardano materie di interesse generale e che possono essere presentati sia dal Governo (*Government bills*) che dai singoli deputati (*Private Members' bills*), ed i *Private bills*, la cui iniziativa spetta ai cittadini e che riguardano l'esclusione di singole persone o gruppi dall'applicazione di una legge o il conferimento di poteri o vantaggi a singole persone o gruppi.

I *Private bills* devono essere presentati da un membro di entrambe le Camere dopo che la petizione relativa all'introduzione del testo è stata approvata dall'*Examiner of Petitions* o

dallo *Standing Committee on Procedure and House Affairs*; il loro testo è introdotto, di solito, al Senato. Il disegno di legge privato presentato da un cittadino ha la possibilità di essere approvato solo se viene sponsorizzato da un parlamentare. Il loro *iter* legislativo è uguale a quello seguito per i *Private Members' bills*. Il *bill* deve rispettare alcuni requisiti formali tra cui quello di avere un preambolo, che non è obbligatorio per i *public bills*, e contenere nel titolo il nome delle persone a cui è destinata la legge. I regolamenti parlamentari stabiliscono le regole per la loro approvazione²²².

Tabella n. 8. Canada: *Private Acts* approvati dal 1974 a oggi (30°-41° legislatura)

Legislatura/ sessione	Private Bills presentati	Private Bills approvati
30°/prima sessione (30/09/1974-12/10/1976)	10	9
30°/seconda sessione (12/10/1976-17/10/1977)	2	1
30°/terza sessione (18/10/1977-10/10/1978)	5	4
30°/quarta sessione (11/10/1978-26/03/1979)	1	1
31°/prima sessione (09/10/1979-14/12/1979)	0	0
32°/prima sessione (14/04/1980-30/11/1983)	15	15
32°/seconda sessione (07/12/1983-09/07/1984)	11	11
33°/prima sessione (05/11/1984-28/08/1986)	3	2
33°/ seconda sessione (30/09/1986-	7	6

²²² R. Marleau, C. Montpetit, *House of Commons ...*, cit.; F. Rosa, *Canada*, in R. Dickmann, A. Rinella, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Bari, 2011; P.L. Petrillo, *Le istituzioni...*, cit. 58.

28/08/1986)		
34°/prima sessione (12/12/1988-28/02/1989)	0	0
34°/ seconda sessione (02/04/1989-12/05/1991)	8	7
34°/terza sessione (13/05/1991-08/09/1993)	10	9
35°/prima sessione (17/01/1994-02/02/1996)	4	3
35°/ seconda sessione (27/02/1996-27/04/1997)	3	3
36°/prima sessione (22/09/1997-18/09/1999)	4	3
36°/ seconda sessione (12/10/1999-22/10/2000)	2	1
37°/prima sessione (29/01/2001-16/09/2002)	3	3
37°/seconda sessione (30/09/2002-12/11/2003)	2	1
37°/terza sessione (02/02/2004-23/05/2004)	1	1
38°/ prima sessione (04/10/2004-29/11/2005)	2	1
39°/prima sessione (03/04/2006-14/09/2007)	1	1
39°/seconda sessione (16/10/2007-07/09/2008)	0	0
40°/prima sessione (18/11/2008-4/12/2008)	0	0
40°/seconda sessione (26/01/2009-	0	0

30/12/2009)		
40°/ III sessione (03/03/2010-26/03/2011)	1	0
41°/prima sessione (02/06/2011-13/09/2013)	3	3
41°/seconda sessione (16/10/2013-02/08/2015)	1	1

Fonte: Tabella elaborata dall'autrice sulla base dei dati presenti nella Library of Parliament, Canada.

I *Public bills* possono essere introdotti dai singoli deputati (*Private Member's bills*) o dal Governo (*Government bills*), il quale esercita principalmente tale potere, da un punto di vista quantitativo e qualitativo²²³. Dal 1948 è stato attribuito al *Legislation Section of the Department of Justice* il compito di redigere il testo del *bill* governativo, sia in inglese che in francese, su indicazione del Gabinetto. Il Ministro della giustizia deve assicurarsi che il testo sia compatibile con la Carta dei diritti. Una volta preparato, il testo è sottoposto all'approvazione del Gabinetto e poi a quella del *Government House Leader*²²⁴. I *public bills*, possono essere presentati indifferentemente a ciascuna delle due Camere, ad eccezione dei disegni di legge in materia finanziaria che comportano oneri a carico del bilancio. All'inizio di ogni sessione parlamentare il Primo Ministro presenta un *pro form bill* che prende il nome di *An Act respecting the Administration of Oaths of Office*, il quale viene numerato come C-1, ma non viene stampato. L'atto, sottoposto esclusivamente alla prima lettura, ha lo scopo di affermare il diritto della Camera dei Comuni di esercitare il suo potere legislativo e di regolare le sua attività.

I disegni di legge presentati dai parlamentari (*Private Member's bills*) possono essere introdotti durante gli spazi loro riservati (*Private Members' Business*). Il Parlamento fornisce assistenza ai deputati per la redazione del testo. I deputati e i Ministri possono presentare una mozione per richiedere che il *bill* venga preparato da un comitato parlamentare: è possibile avvalersi dei Comitati presenti in Parlamento, oppure istituirne uno apposito. I disegni di legge possono essere presentati anche in *draft*: in tale ipotesi il testo viene solo discusso e non approvato, in modo da dare tempo all'Assemblea di esaminare un particolare argomento. In Canada esistono anche gli "Omnibus bills", che non derivano dalla tradizione inglese: essi

²²³ R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti...*, cit. 146.

²²⁴ R. Marleau, C. Montpetit, *House of Commons ...*, cit.; Government of Canada, Privy Council Office, *Guide to Making Federal Acts and Regulations*, 2001.

contengono in un solo atto le proposte di abrogazione o di emendamento di diverse leggi o disposizioni.

Ogni legge ha un titolo “lungo” (*full o long title*) che ne illustra l’oggetto e uno breve (*short title*) che serve per la citazione del testo.

Le leggi possono contenere un iniziale preambolo, in cui si illustrano gli obiettivi, obbligatorio solo per i *Private Acts*. Il testo è suddiviso in articoli (*clauses*) che possono essere divisi a loro volta in sottosezioni (*subsections*) e possono prevedere allegati (*schedules*) e clausole interpretative (*interpretation provisions*) dirette ad offrire un’interpretazione autentica del *bill* o di alcune parti di esso. Se i disegni di legge sono destinati ad abrogare un precedente atto, essi devono essere accompagnati da note esplicative (*explanatory notes*). I disegni di legge che riguardano l’utilizzo di fondi pubblici devono contenere una *Royal Recommendation* emanata dal Governatore generale su richiesta esclusiva del Governo, prima della presentazione alla Camera. La *recommendation* viene pubblicata nel *notice paper* e non costituisce parte integrante del *bill*. Il *Clerk of the House* è responsabile della custodia del testo durante le diverse fasi della sua approvazione. I disegni di legge in materia finanziaria per convenzione vengono presentati dal Governo, ma – a differenza di quanto accade nel Regno Unito - non è vietata la presentazione da parte dei deputati.

I regolamenti parlamentari prevedono che tutti i *bills* siano discussi in entrambe le Camere secondo il metodo delle tre letture, una prassi che deriva dalla tradizione inglese, dove il testo - scritto inizialmente a mano - era letto all’Assemblea per permetterne la diffusione. Ogni passaggio dell’*iter* parlamentare avviene attraverso il voto su una mozione: l’Assemblea, quindi, si esprime sulla mozione e non sul testo. Ad eccezione di casi di urgenza, le tre letture devono avvenire in giorni diversi.

Il ministro o il deputato che desiderano presentare un disegno di legge devono innanzi tutto comunicarlo al *Clerk of the House* con almeno 48 ore di anticipo. La presentazione di ogni disegno di legge è preceduta dalla pubblicazione di una *written notice (Notice of motion for leave to introduce)* in cui si comunica la prossima introduzione. Al Senato, invece, il disegno di legge può essere presentato senza preavviso.

La prima lettura (*first reading*) riguarda la presentazione formale del progetto allo *Speaker* e non comporta dibattito. Durante questa fase al *bill* è assegnato un numero: alla Camera dei Comuni quelli governativi dal C-2 al C-200, mentre quelli parlamentari dal C-201 al C- 1000. Al Senato la numerazione inizia da S 2 e non tiene conto della diversa provenienza. I *Private bills* sono introdotti di solito al Senato, se sono invece presentati alla Camera vengono numerati da C-1001 in poi. L’approvazione della mozione sulla prima lettura serve a passare alla fase successiva.

La seconda lettura inizia di solito con un voto sui principi generali del *bill*, voto che serve a selezionare, in una fase successiva, gli emendamenti scegliendo solo quelli rispondenti ai suddetti principi.

La seconda lettura (*second reading*) inizia con la presentazione del testo da parte del ministro o del deputato proponente a cui segue il dibattito sugli obiettivi e i contenuti generali del *bill*. L'opposizione in questa fase ha la possibilità di presentare un progetto alternativo. I regolamenti parlamentari stabiliscono la durata massima degli interventi e assegnano al Governo la possibilità di contingentare i tempi del dibattito attraverso il voto su una specifiche mozioni dirette a ridurre il tempo destinato al dibattito o a chiuderlo definitivamente. Inoltre, nessun deputato può intervenire due volte sul medesimo argomento se non in circostanze particolari. In alcuni casi il Primo Ministro o il *leader* dell'opposizione possono autorizzare dibattiti più lunghi.

A conclusione del dibattito lo *Speaker* invita a votare alcune mozioni sulla seconda lettura: quella di rinvio dell'esame, o di stralcio, se sono state proposte, e quella di passaggio del testo al successivo esame. Se tale ultima mozione è approvata, la Camera assegna il disegno di legge al comitato parlamentare competente (*Committee Stage*) insieme alle istruzioni (*motions of instruction*) sulle modalità da seguire per l'esame in dettaglio del testo e per le introduzione di emendamenti²²⁵. I comitati parlamentari esaminano il disegno di legge articolo per articolo, possono introdurre emendamenti, svolgere audizioni, richiedere memorie scritte. Le audizioni sono comunque molto rare²²⁶. Il presidente del comitato giudica l'ammissibilità degli emendamenti (secondo particolari criteri), ma a differenza dell'analogo potere che spetta allo *Speaker*, la sua decisione può essere oggetto di contestazione e ribaltata dalla maggioranza del comitato. L'esame dei disegni di legge è affidato soprattutto agli *Standing Committees*, anche se alcuni disegni di legge possono essere assegnati ai *Joint Committees*, i comitati bicamerali. Dai *Legislative Committees* sono esaminati, invece, i disegni di legge più controversi. Tutti i disegni di legge che si basano sulla *Supply Motion* possono essere esaminati dal *Committee of the Whole* attraverso la procedura dell'*unanimous consent*.

Al termine dell'esame del testo il comitato rinvia ("*reports*") il disegno all'aula presentando un rapporto. La presentazione di tale rapporto è obbligatoria anche nel caso in cui il disegno di legge sia stato respinto. L'Aula esamina il disegno di legge trasmesso dal comitato nella fase chiamata *Report Stage* (o *consideration stage*) durante la quale possono essere presentati ulteriori emendamenti, che possono essere selezionati dallo *Speaker*. In questa fase il *bill* è illustrato da un relatore nominato dalla commissione che lo ha esaminato.

A conclusione di questa fase l'Assemblea vota una mozione che approva il testo e permette il passaggio alla fase successiva, quella della terza lettura, durante la quale il testo è discusso e votato nella sua versione definitiva. Una volta che la mozione per la terza lettura è passata,

²²⁵ R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti...*, cit. 146. È possibile votare anche il c.d. *Hoist amendment* che rinvia di tre o sei mesi una delle fasi del dibattito parlamentare oppure il *Reasoned Amendment* che permette ai deputati di illustrare i motivi della loro opposizione al testo.

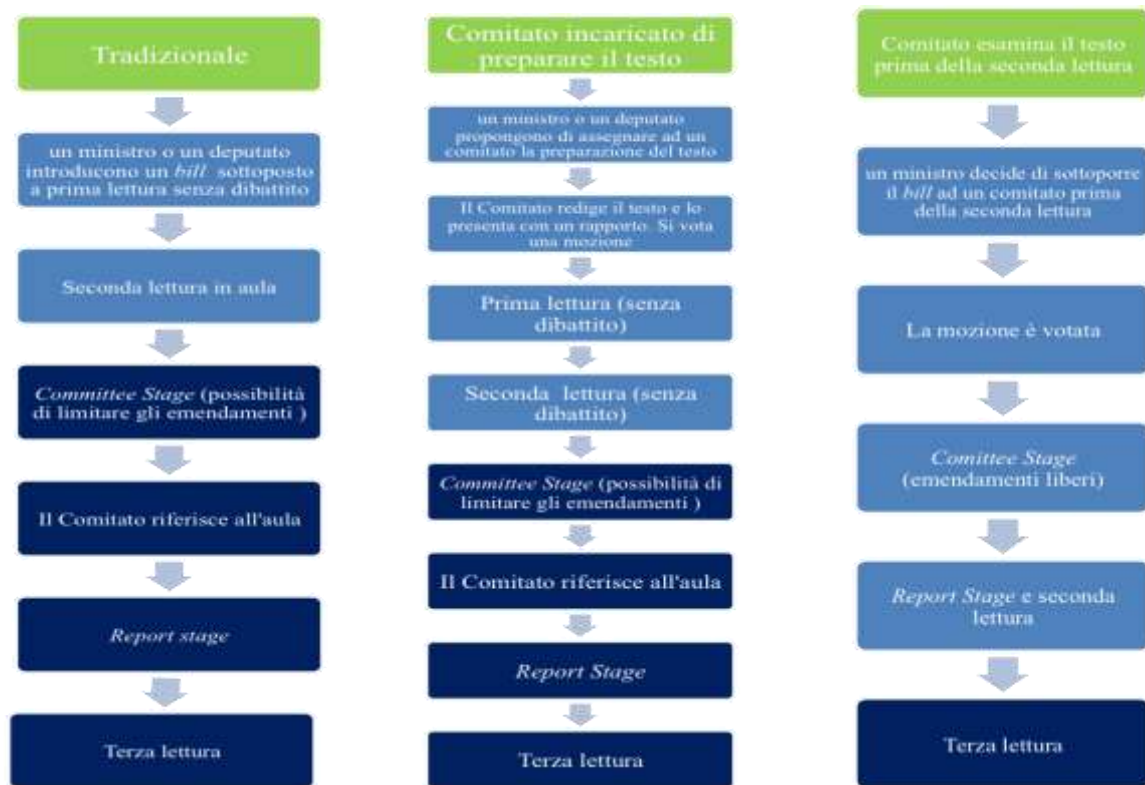
²²⁶ P.L. Petrillo, *Le istituzioni...*, cit., 62.

spetta al *Clerk of the House* certificarne l'approvazione, apporvi la data e trasmetterla al Senato che segue la medesima procedura. Se la mozione sulla terza lettura è respinta, il testo del *bill* è considerato bocciato.

Nel caso in cui la seconda Camera abbia introdotto emendamenti al testo, questi vengono presi in esame dall'altro ramo del Parlamento. Secondo la prassi prevalente, il Senato presenta per lo più emendamenti tecnici, che non alterano il significato del testo e che, pertanto, vengono accolti dai Comuni. In caso di disaccordo, comunque, viene comunicato con un messaggio il tema controverso e poi – su richiesta di entrambi i rami del Parlamento - può essere istituito un comitato di conciliazione tra le due Camere per trovare un compromesso: si tratta di una prassi non frequente (fino ad ora usata meno di una ventina di volte) e disciplinata solo da convenzioni.

A partire dal 1994 sono state introdotte alcune modifiche ai regolamenti parlamentari che hanno consentito regole più flessibili nell'*iter* legislativo, in virtù delle quali è possibile discostarsi dalla procedura tradizionale. Ad esempio, un ministro può richiedere l'assegnazione ad un comitato dell'esame del testo prima della seconda lettura, in modo che il comitato possa proporre emendamenti negli obiettivi e nel contenuto; se la suddetta richiesta è accolta, il *bill* è assegnato a uno *Standing, Special o Legislative Committee*. Come evidenziato nella tabella seguente attualmente sono tre le procedure previste²²⁷: 1) Tradizionale: un ministro o un deputato introducono un *bill* e questo è oggetto di prima lettura e poi sottoposto a una seconda lettura da parte dell'aula e di un comitato; 2) Assegnazione ad un comitato: un ministro o un deputato possono proporre una mozione che assegna direttamente ad un comitato la preparazione del testo, il quale viene presentato dal comitato. La seconda lettura in questo caso avviene senza dibattito o possibilità di presentare emendamenti; 3) Assegnazione ad un comitato prima della seconda lettura: un ministro può richiedere che il testo venga assegnato ad un comitato che lo esamina prima della seconda lettura.

²²⁷ R. Marleau, C. Montpetit, *House of Commons ...*, cit..

Tabella n.9. Canada: I tre “percorsi” diversi dell’*iter* legislativo

Fonte: Tabella elaborata dall'autrice sulla base dei dati presenti in R. Marleau, C. Montpetit, *House of Commons ...*, cit.

Dopo l'approvazione da parte di entrambe le Camere e l'apposizione del *royal assent* il disegno di legge è trasformato in legge. Nel 2002 il *Royal Assent Act* ha previsto una procedura semplificata per la quale la concessione dell'*assent* può avvenire attraverso una dichiarazione scritta del Governatore generale o del suo vice. La legge non ha abrogato, comunque, la solenne cerimonia tradizionale che si tiene di fronte alle Camere riunite in Senato, per la concessione dell'assenso. La legge entra in vigore subito dopo l'*assent*, ma può contenere alcune disposizioni (*coming-into force provisions*) che rinviando tale entrata in vigore ad altra data.

All'inizio di ogni sessione i disegni di legge governativi non approvati nella precedente, se ripresentati ai Comuni, possono riprendere dal punto in cui erano rimasti. I disegni di legge introdotti dai parlamentari devono, invece, essere esaminati dall'inizio.

Le leggi devono essere pubblicate sia in inglese che in francese, secondo il disposto della sezione 133 del *Constitution Act, 1982*. La presenza di due sistemi giuridici, uno di *common law* a livello federale e di tutte le province (ad eccezione del Québec), e uno di *civil law* in

Québec influenza anche il modo in cui le leggi sono interpretate e applicate nelle diverse parti del Paese.

Tabella n. 10. Canada: Public Acts approvati dal 1974 a oggi divisi per sessione

La seguente tabella mostra i disegni di legge introdotti per ogni sessione parlamentare dal Governo e dai deputati, le percentuali di successo di entrambe le categorie dei *bills* e il totale delle leggi approvate

Legislatura/sessione	Government bills introdotti	Government bills Approvati	% successo Government bills	Private Members' bills introdotti	Private Members' bills approvati	% successo Private members' bills	Totale leggi approvate
30°/ I sessione 30/09/1974- 12/10/1976	119	102	93,57	249	7	2,8	109
30°/ II sessione 12/10/1976- 17/10/1977	64	44	68,75	234	13	5,5	57
30°/ III sessione 18/10/1977- 10/10/1978	71	35	49,29	267	8	2,9	43
30°/ IV sessione 11/10/1978- 26/03/1979	63	18	28,57	272	0	0	18

9								
31°/ sessione 09/10/197 9- 14/12/197 9	I	38	7	18,42	292	0	0	7
32°/ sessione 14/04/198 0- 30/11/198 3	I	187	154	82,35	504	19	3,7	173
32°/ sessione 07/12/198 3- 09/07/198 4	II	58	36	62	60	4	6,6	40
33°/ sessione 05/11/198 4- 28/08/198 6	I	129	106	82,17	96	1	1,04	107
33°/ sessione 30/09/198 6- 28/08/198 6	II	142	131	92,25	138	6	4,3	137
34°/ sessione 12/12/198 8- 28/02/198	I	1	1	100	7	0	0	1

9							
34°/ II sessione 02/04/198 9- 12/05/199 1	99	79	79,79	262	20	7,6	99
34°/ III sessione 13/05/199 1- 08/09/199 3	140	125	89,28	266	5	1,8	130
35°/ I sessione 17/01/199 4- 02/02/199 6	121	94	77,69	174	4	2,2	98
35°/ II sessione 27/02/199 6- 27/04/199 7	97	60	61,85	256	6	2,3	66
36°/ I sessione 22/09/199 7- 18/09/199 9	96	77	80,2	337	6	1,7	83
36°/ II sessione 12/10/199 9- 22/10/200	54	34	62,96	332	3	0,9	37

0							
37°/ I sessione 29/01/200 1- 16/09/200 2	76	61	80,26	306	3	0,9	64
37°/ II sessione 30/09/200 2- 12/11/200 3	60	29	40,33	290	5	1,7	34
37°/ III sessione 02/02/200 4- 23/05/200 4	36	21	58,33	345	3	0,8	24
38°/ I sessione 04/10/200 4- 29/11/200 5	92	53	57,6	299	6	2	59
39°/ I sessione 03/04/200 6- 14/09/200 7	68	40	58,82	290	4	1,3	44
39°/ II sessione 16/10/200 7-	65	30	46,15	397	10	2,5	40

07/09/2008							
40°/ I sessione 18/11/2008- 4/12/2008	5	0	0	70	0	0	0
40°/ II sessione 26/01/2009- 30/12/2009	70	34	48,57	340	0	0	34
40°/ III sessione 03/03/2010- 26/03/2011	73	33	45,20	461	6	1,3	39
41°/ I sessione 02/06/2011- 13/09/2013	80	61	76,25	362	19	5,24	80
41°/ II sessione 16/10/2013- 02/08/2015	80	61	76,25	492	24	4,87	85

Fonte: Tabella elaborata dall'autrice sulla base dei dati presenti nella Library of Parliament, Canada.

Nel Parlamento britannico esiste un'altra categoria di disegni di legge, gli *Hybrid bills*, che possono avere ad oggetto interessi sia privati che pubblici. Nel Parlamento canadese, invece, tutti i disegni di legge devono essere classificati in pubblici o privati e quindi quelli *Hybrid* vengono considerati come *Public bills*.

Il ruolo del Governo nel procedimento legislativo risulta predominante al pari di quanto avviene nel Regno Unito, grazie alla prassi e ai regolamenti parlamentari che hanno portato al consolidamento della sua posizione. Il Governo, nelle sue diverse articolazioni, esercita anche il potere di emanare *regulations* a seguito di una legge delega. L'incremento crescente del ricorso alla delega legislativa a partire dal secondo dopoguerra ha spinto il Parlamento canadese a disciplinare la materia in modo più preciso. In particolare nel 1950 il Parlamento ha approvato il *Regulations Act*, secondo il quale tutti gli *orders*, le *regulations* e le *proclamations* emanate dall'esecutivo dovevano essere pubblicati e presentati in Parlamento, senza peraltro prevedere alcuna forma di controllo parlamentare sugli stessi.

Nel 1964 uno *Special Committee on Procedure and Organization* ha pubblicato un rapporto nel quale ha suggerito l'istituzione di un comitato parlamentare per controllare la legislazione delegata, un suggerimento che, pur se ribadito più volte negli anni successivi, è stato recepito solo nel 1970 con l'approvazione dello *Statutory Instruments Act*. La legge ha stabilito che ogni *statutory instruments* debba essere pubblicato sulla *Canada Gazette* e sottoposto a scrutinio di un apposito comitato parlamentare. Così, nel 1971, il Parlamento ha istituito lo *Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations* il quale ha il compito di valutare se l'atto normativo del Governo o dell'autorità competente abbia rispettato quanto previsto nella delega o sia *ultra vires*. Spetta alla legge delega qualificare il documento che la potestà delegata è autorizzata a produrre: per lo più tale atto viene indicato dalla legge delega con il nome di *regulations*, ma, in altri casi, l'atto stesso viene indicato con altri termini come *rules*, *by-laws*, *orders*, *ordinances*. La procedura di approvazione e controllo è, comunque, uguale in entrambi i casi.

Le competenze del comitato bicamerale sono state precisate ed ampliate dai regolamenti parlamentari della Camera e del Senato. Il comitato, presieduto da un senatore del partito di Governo e da un deputato dell'opposizione, valuta gli aspetti tecnico formali, senza entrare nel merito. A partire dal 1986 all'inizio di ogni sessione parlamentare il comitato indica i criteri che utilizzerà per il controllo degli *statutory instruments* in un rapporto che deve essere approvato dal Parlamento. In particolare, il comitato giudica se il regolamento è stato autorizzato dalla legge di delega (*enabling legislation*), se è conforme alla Carta dei diritti e delle libertà, al *Bill of Rights* e ai criteri fissati dallo *Statutory Instruments Act*, se eccede la delega, se ha effetti retroattivi non autorizzati o impone oneri al bilancio. Nel caso in cui il comitato giudichi che il regolamento emanato dalla *regulation-making authority* non risponda ad uno dei criteri, invia un rapporto all'Assemblea nel quale evidenzia i punti problematici. Si apre così una fase che può concludersi o con l'approvazione di alcune modifiche, oppure con

la presentazione al Parlamento di un rapporto contenente una *resolution* nella quale è indicata la disposizione da annullare. Si tratta di un potere esercitato di rado, per la prima volta nel 1986 in virtù di una modifica dei regolamenti parlamentari dei Comuni. In questa prima fase dunque il potere del comitato era limitato alla sola Camera e non al Senato e riguardava solo gli atti regolamentari del Governo non già quelli delle altre *regulatory authorities*. La situazione è stata modificata nel 2003 con l'approvazione di *An Act to amend the Statutory Instruments Act (disallowance procedure for regulations)* e di riforme ai regolamenti parlamentari di entrambe le Camere. Si è così stabilito che la *disallowance procedure* debba essere iniziata solo dal *Joint Committee*, il quale, se ritiene necessario annullare uno *statutory instruments*, invia ad entrambi i rami del Parlamento un rapporto contenente una *resolution* in tal senso. Il comitato può solo raccomandare l'annullamento e la richiesta, per essere accolta, deve essere approvata da entrambe le Camere. Tale potere si applica non solo a quelli del Governo, ma a tutti gli *statutory instruments*: dal 2003 è stato esercitato solo due volte e in entrambe le occasioni, a motivo del mancato accordo tra Camera e Senato, gli atti regolamentari non sono stati annullati²²⁸.

Tabella n. 11. Canada: Numero di leggi, di *Regulations* (SOR) e di altri atti regolamentari (SI) approvati dal 2001 al 2015

Anno	Leggi approvate	SOR (regulations)	SI
2001	37	536	121
2002	25	455	164
2003	24	458	246
2004	24	323	164
2005	50	417	134
2006	11	355	145
2007	33	307	117
2008	29	325	148

²²⁸ R. Marleau, C. Montpetit, *House of Commons ...*, cit.; F. Rosa, *Canada...*, cit.; C. Kyrkby, *The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations*, Library of Parliament, Canada, Pub. No 2014-18-E, 2014. P. Salembier, P. Bernhardt, *Understanding the Regulation Making Process*, in *Canadian Parliamentary Review* 2002, 13.

2009	28	338	122
2010	20	312	96
2011	23	302	113
2012	26	300	103
2013	35	257	129
2014	36	317	111
2015	37 (al 2 agosto)	218 (al 7 ottobre)	83 (al 7 ottobre)

Fonti: Tabella elaborata dall'autrice sulla base dei dati presenti in [Justice Law Website](#) e Canada Gazette, Part II.

1.2.1.5) Il sistema delle fonti del diritto

Il preambolo del CA 1867 stabilisce per il Canada una Costituzione simile (*similar in principle*) a quella della madre patria. Il Canada si caratterizza per la presenza di una Costituzione scritta pluritestuale, composta –secondo quanto previsto dall'art. 52 (2) del *Constitution Act, 1982* –, dal *Constitution Act, 1867*, dal *Canada Act, 1982*, dal *Constitution Act, 1982*, dalle leggi istitutive delle province e da altre leggi. La maggior parte della dottrina concorda sul fatto che non si tratta di un elenco chiuso, ma aperto: una caratteristica confermata dall'interpretazione che ne è stata data dalla Corte suprema canadese e che si comprende appieno ricordando lo stretto legame con il Regno Unito, la cui Costituzione non scritta è composta da diverse fonti (leggi, principi riconosciuti dal *common law*, convenzioni costituzionali e prerogative regie). Peraltro il mancato assenso del Québec al *Constitution Act* del 1982 ha spinto alcuni a ritenere che in Canada non ci sia una Costituzione in senso sostanziale, dato che mancano quei valori e principi che sono condivisi da tutta la società e su cui si fonda il patto costituente²²⁹. La Corte suprema canadese, nel giudizio *Reference re Secession of Quebec* del 1988, ha definito la Costituzione come “the global system of rules and principles which govern the exercise of constitutional authority in the whole and in every part of Canadian state”, mentre in *Reference re Resolution to Amend the Constitution* del 1981 ha precisato che “constitutional conventions plus constitutional law equal the total constitution of the country”.

²²⁹ T. Groppi, *Il Canada tra riforma...*, cit., 26.

In Canada, poi, la materia costituzionale è disciplinata anche dai principi stabiliti dal *common law*, individuati dalla Corte suprema o appartenenti al patrimonio del costituzionalismo inglese, e da alcune leggi o decreti formalmente ordinari. In proposito si deve distinguere tra le leggi e i decreti che sono stati elencati all'interno dell'allegato al CA 1982 a cui fa richiamo l'art. 52 e quelli non presenti. I primi hanno assunto forza costituzionale non potendo essere modificati da una legge ordinaria, i secondi hanno una rilevanza peculiare per le materie chiamate a disciplinare (tra queste la legge sul Senato e la Camera dei Comuni, la legge sulla Corte Suprema, la legge elettorale, la legge sulle lingue ufficiali, le leggi sui diritti di libertà), ma continuano ad essere a tutti gli effetti leggi ordinarie anche se le Corti le considerano "quasi costituzionali".

Lo stretto legame tra Regno Unito e Canada è stato evidenziato nella sentenza *New Brunswick Broadcasting* che ha avuto ad oggetto il preambolo della Costituzione. Essa ha affermato che il preambolo esprime la volontà del Canada di mantenere "i precetti fondamentali che ispirano la democrazia parlamentare britannica"²³⁰. Pertanto le Corti possono rifarsi a tali precetti nelle loro decisioni.

Contribuiscono a comporre la Costituzione canadese anche numerose sentenze di *common law* relative, ad esempio, alle prerogative dell'esecutivo.

I rapporti tra gli organi costituzionali sono regolati, poi, anche da convenzioni (*conventions of the Constitution*), la cui importanza si lega al preambolo del CA 1867. Si ricorda al riguardo che la Corte canadese ha fissato i requisiti per l'esistenza di una convenzione: queste devono essere fondate su precedenti, devono essere considerate vincolanti per le parti e, infine, devono essere coerenti con il sistema costituzionale nel suo complesso. Le convenzioni non sono "giustiziabili", ma le Corti possono prendere in considerazione la loro presenza o interpretarle in modo originale, contribuendo in questo modo a farle evolvere in principi di *common law*. Si deve aggiungere che l'esperienza costituzionale canadese presenta anche un caso in cui una convenzione è stata definita in modo originario dalla Corte suprema: è il caso della *Patriation*, di cui abbiamo parlato in precedenza.

La Costituzione è la legge suprema e pertanto le leggi devono essere ad essa conformi: si tratta di un principio che contrasta con quello fondante la Costituzione britannica, vale a dire il principio della sovranità del Parlamento. Come abbiamo visto essa è rigida e la sua revisione può avvenire secondo diverse modalità; contiene comunque clausole, come la *notwithstanding clause*, che consentono di attenuarne in casi particolari l'applicazione.

In Canada coesistono due diversi sistemi giuridici, quello di *common law*, inteso come diritto di produzione giurisprudenziale, a livello federale e delle province e quello di *civil law* in Québec. Dal 1982 la Corte suprema ha riconosciuto lo *status* di popolo sovrano dei nativi con

²³⁰ J. Frémont, *Le fonti del diritto costituzionale canadese*, in J. Frémont et al. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli, Torino, 1997, 30.

la conseguenza che ad essi si applicano le regole consuetudinarie presenti nell' *Aboriginal law*²³¹.

Fonte primaria del diritto è, poi, la legge federale approvata da entrambi i rami del Parlamento con la sanzione regia. Come abbiamo visto le materie di competenza del legislatore federale sono elencate nel CA 1867. Spetta alle Corti esercitare un controllo di costituzionalità diffuso, concreto e incidentale: le leggi federali devono essere conformi non soltanto alla Costituzione, ma anche alla Carta dei diritti e delle libertà che è entrata in vigore nel 1982. Il *Constitution Act, 1982* prevede agli artt. 1 e 32 che il legislatore possa limitare i diritti solo per motivi ragionevoli e giustificabili e che possa approvare leggi in deroga, per un periodo limitato a 5 anni rinnovabile, con gli articoli 2, 7-15 della Carta.

Annualmente il ministro della giustizia presenta ad entrambe le Camere un rapporto in forza dello *Statutes Repeal Act, 2008* nel quale elenca le leggi o le disposizioni che non hanno trovato applicazione da almeno 9 anni dalla loro entrata in vigore. Tutte le leggi o le disposizioni contenute nell'elenco vengono abrogate il 31 dicembre dell'anno in cui è presentato il rapporto, almeno che non vi sia una decisione contraria da parte del Parlamento.

Le leggi provinciali possono disciplinare le materie espressamente previste dal CA 1867. Esse sono approvate dalle Assemblee monocamerale provinciali e devono ricevere l'assenso reale del vicegovernatore generale.

Anche in Canada, come abbiamo detto, è frequente il ricorso alla legislazione delegata, dato che il Parlamento può delegare all'esecutivo in tutte le sue articolazioni o ad altri enti il potere di approvare atti normativi. Questi prendono il nome di *statutory instruments*, una definizione generica che comprende diversi atti²³². La materia è disciplinata dallo *Statutory Instruments Act* del 1970: la legge ha stabilito che tutti gli *statutory instruments* debbano essere pubblicati sulla *Canada Gazette*, e sottoposti a scrutinio dello *Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations*, un comitato bicamerale, che ha il compito di controllare che la delega sia esercitata in modo corretto.

Non è ammessa la delega di competenze legislative tra diversi livelli di governo, anche se la Corte suprema, innovando la sua precedente giurisprudenza, nel 1951 ha ritenuto ammissibile la pratica dell'*administrative inter-delegation*, la possibilità, cioè, che il Parlamento federale o

²³¹ E. Ceccherini, Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie: l'influenza delle regole tradizionali dei popoli autoctoni sull'ordinamento canadese, in E. Ceccherini (a cura di), *A Trent'anni ...*, cit., 237.

²³² Lo *Statutory Instruments Act, 1970* definisce lo *statutory instrument*: "any rule, order, regulation, ordinance, direction, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established ... in the execution of a power conferred by or under an Act of Parliament". R. Marleau, C. Montpetit, *House of Commons ...*, cit.

quelli provinciali deleghino potere regolamentare ad autorità amministrative istituite ad un livello di governo diverso²³³.

1.2.2) Il rapporto fiduciario

Il modello Westminster su cui si plasma la forma di governo canadese si fonda sulla convenzione della responsabilità collegiale del Governo nei confronti della Camera dei Comuni. Si tratta di una convenzione non formalizzata in alcuna legge né nei regolamenti parlamentari (*confidence convention*). È ancora una volta all'esperienza britannica che dobbiamo far riferimento per comprendere le caratteristiche del rapporto fiduciario in Canada. La responsabilità dei ministri nei confronti dei Comuni è sia individuale che collegiale. La responsabilità collegiale in Inghilterra è nata nel corso del XVIII secolo in una fase in cui il ruolo della Corona nell'esercizio del potere esecutivo era ancora rilevante, mentre l'evoluzione della forma di governo aveva fatto nascere anche la responsabilità collegiale del Gabinetto. Pertanto in Canada i ministri sono responsabili individualmente di fronte al Parlamento per le attività compiute nel loro dicastero e condividono la responsabilità collegiale del consiglio di Gabinetto, di modo che quando sono contrari alle decisioni governative sono tenuti a dimettersi. La convenzione comporta che la Corona nomini come ministri i componenti del Parlamento, soprattutto della Camera dei Comuni. Nell'ipotesi in cui il ministro non sia componente delle Assemblee (un caso si è verificato nel 1996, quando il prof. S. Dion venne nominato ministro degli affari intergovernamentali), il ministro deve cercare il prima possibile di partecipare ad una elezione per ottenere un seggio e, in caso di sconfitta, deve dimettersi²³⁴.

Non si prevede un voto iniziale esplicito di fiducia per la formazione del Governo.

La *confidence convention* comporta che se il Governo è battuto dall'approvazione di una mozione di censura (*motion of no confidence*) presentata dall'opposizione o se viene respinta la questione di fiducia (*motion of confidence*) posta dallo stesso Governo, l'esecutivo è obbligato a dimettersi oppure a richiedere nuove elezioni. Nel primo caso la Camera dei Comuni ha la possibilità di dar vita ad un Governo alternativo.

²³³ R. Marleau, C. Montpetit, *House of Commons ...*, cit.

²³⁴ P. Malcolmson, R. Myers, *The Canadian ...*, cit., 40.

Non vi è una formula univoca per tali mozioni: quelle di censura devono contenere l'espressione "che la Camera ha (o non ha) fiducia nell'esecutivo", quelle di fiducia presentate dall'esecutivo devono rendere esplicita tale volontà del Governo. È comunque considerato manifestazione di sfiducia il voto contrario della Camera sia a progetti di legge presentati dal Governo relativi al bilancio sia al programma di Governo presentato nello *Speech from the Throne*.

La materia non è disciplinata dai regolamenti parlamentari e l'espressione mozione di censura (*motion of no confidence*), introdotta per la prima volta negli *Standing Orders* con la riforma dei regolamenti parlamentari del 1968 (*Standing orders 58 [9]*), ha conosciuto alterne vicende dato che è stata successivamente eliminata e reintrodotta nelle successive modifiche dei regolamenti.

Come abbiamo visto la riforma dei regolamenti relativa all'elezione dello *Speaker* ha precisato che tale votazione non deve essere considerata una *confidence motion* nei confronti del Governo (*Standing Order 6*).

A differenza di quanto avviene nel Regno Unito, in Canada sono stati frequenti i governi di minoranza (11 casi) e non quelli di coalizione, mentre solo sei sono state le occasioni in cui il Governo è stato sconfitto su una mozione votata dalla Camera, come risulta dalla seguente tabella.

Tabella n. 12. Canada: Sconfitte del Governo che hanno portato a nuove elezioni

Data	Mozione	Esito votazione
1 luglio 1926	Mozione presentata da J.A. Robb sulla violazione dei privilegi da parte di alcuni ministri. Il Governo Meighen è stato battuto.	96 Si, 95 No
5 febbraio 1963	Emendamento alla <i>Supply Motion</i> presentata da L. Pearson. Il Governo Diefenbaker è stato battuto	142 Si, 111 No
8 maggio 1974	Sotto emendamento alla <i>Ways and Means Motion</i> (bilancio) presentata da D. Lewis. Il Governo Trudeau è stato battuto.	137 Si, 123 No
13 novembre 1979	Sotto emendamento alla <i>Ways and Means Motion</i> (bilancio) presentata da B. Rae. Il	139 Si, 133 No

	Governo Clark è stato battuto .	
28 novembre 2005	Mozione di sfiducia presentata da S. Harper. Il Governo Martin è stato battuto.	171 Si, 133 No
25 Marzo 2011	Mozione presentata da Michael Ignatieff (Lib.). Il Governo Harper è stato battuto.	156 Si, 145 No

Nel 1926 il Governo di minoranza guidato da Meighen fu sconfitto per un voto (96 a 95) da una mozione di sfiducia. Il Governo Mackenzie King nel 1926 decise di dimettersi prima del voto e alcuni esponenti della dottrina considerano anche le sue come dimissioni derivate da un voto negativo. Nel 1963 il Governo di minoranza guidato da Diefenbaker cadde a seguito di una mozione presentata dall'opposizione. Nel 1974 il Governo di minoranza di Trudeau fu sconfitto su un emendamento sul *Budget* e lo stesso capitò al Governo Clark nel 1979. Nel 2005 il Governo di minoranza guidato da Martin fu battuto da una mozione di censura presentata dall'opposizione sul bilancio.

Si deve poi ricordare che a seguito delle elezioni dell'ottobre 2008 il Premier Harper aveva dato vita ad un Governo di minoranza. Il progetto economico governativo, illustrato nel novembre 2008 dal ministro delle finanze, fu criticato dagli altri 3 partiti, i quali annunciarono la loro intenzione di votare al più presto una mozione di censura. Il 1 dicembre il leader dell'opposizione ufficiale scrisse alla *Governor General* Michaëlle Jean comunicando che i tre partiti (che insieme avevano la maggioranza dei seggi ai Comuni) avevano perso la fiducia nei confronti dell'esecutivo e che due di loro (Liberali e NDP) erano pronti a dar vita ad un Governo alternativo con l'appoggio esterno del terzo (*Bloc Québécois*). Harper definì il tentativo un colpo di stato, affermando che avendo ottenuto la maggioranza relativa alle elezioni aveva diritto a governare. Tale interpretazione fu criticata dalla dottrina, secondo la quale l'unico esecutivo legittimato a governare è quello che riesce a ottenere la fiducia della Camera dei Comuni. Comunque, la Governatrice generale accolse la richiesta presentata da Harper di ottenere una *prorogation*, istituto che in Canada consente di concludere la sessione parlamentare in corso facendo decadere tutti i progetti di legge in discussione. La conseguenza fu il rinvio della discussione sul voto di sfiducia al mese di gennaio successivo: in questo periodo il Governo conservatore riuscì a trovare un accordo sul bilancio con i liberali e, alla ripresa della sessione parlamentare, evitò la sfiducia²³⁵.

²³⁵ P. Malcolmson, R. Myers, *The Canadian ...*, cit., 40; E. Adams, *The Constitutionality of Prorogation*, in *Constitutional Forum constitutionnel*, 2009, 17; J. Muir, *Canada's Neglected Tradition of Coalition Government* in *Constitutional Forum constitutionnel*, 2009, 33; P. Neary, *Confidence: How Much is Enough?* in *Constitutional Forum constitutionnel*, 2009, 51; A. Heard, *The Governor General's Decision to Prorogue Parliament: A Chronology & Assessment*, in *Constitutional Forum constitutionnel*, 2009, 1. K. Munro,

Nel marzo 2011 il Governo Harper è stato battuto su un voto di sfiducia, ma alle successive elezioni il partito conservatore è riuscito ad ottenere la maggioranza assoluta ed Harper è stato riconfermato Primo ministro.

Non sempre è semplice individuare cosa rappresenti un voto di sfiducia e non tutte le sconfitte parlamentari del Governo possono essere considerate voto di sfiducia. Spetta, infatti, all'esecutivo decidere se il voto negativo è tale da pregiudicare la propria permanenza in carica, anche quando lo stesso voto riguardi provvedimenti rilevanti o questioni economiche: casi di questo genere sono accaduti nel 1968 e nel 1983. I governi guidati da Harper sono stati più volte battuti alla Camera (come emerge dalla tabella seguente), ma il Premier non ha interpretato tali sconfitte come sfiducie nei confronti del loro operato.

Tabella n. 13. Canada: Numero di sconfitte del Governo Harper non considerate voto di sfiducia

Legislatura	Primo ministro	Numero di sconfitte
38° (04/10/2004-29/11/2005)	S. Harper, Governo di minoranza	104
39° (03/04/2006-07/09/2008)	S. Harper, Governo di minoranza	104
40° (18/11/2008-26/03/2011)	S. Harper, Governo di minoranza	105
41° (02/06/2011-02/08/2015)	S. Harper, Governo di maggioranza	8

Fonte: Tabella elaborata dall'autrice sulla base dei dati presenti nella Library of Parliament, Canada

Surrounding the Prorogation of Canada's 40th Parliament & the Crown, in Constitutional Forum constitutionnel 2009, 13.

Inoltre, quando la sconfitta del Governo è il risultato di uno *snap vote*, quando cioè si deve all'accidentale assenza dei componenti del partito di governo, l'esecutivo non è tenuto alle dimissioni. Il Governo non deve dimettersi tra una legislatura e l'altra: se vince le elezioni rimane in carica, altrimenti si dimette.

1.2.3) Il Governo

La forma di governo canadese è una monarchia parlamentare e il potere esecutivo è formalmente attribuito al Sovrano che lo esercita attraverso il *Governor in Council*, vale a dire il Governatore generale e il *Privy Council* per il Canada composto, ai sensi del CA 1867, da membri scelti dal Governatore generale. Il CA 1867 dedica poco spazio all'organizzazione e alla struttura dell'esecutivo e non fa cenno al Primo ministro e alla composizione del Governo: le convenzioni costituzionali che si sono affermate prevedono che il Primo ministro canadese sia nominato dal *Governor General* il quale sceglie il leader del partito che ha ottenuto la maggioranza dei seggi (assoluta o relativa) alla Camera dei Comuni. Nel 1968 il *Privy Council Office* ha pubblicato un *Manual of Official Procedure of the Government of Canada* dietro indicazione del Premier Lester Pearson al fine di fornire una guida per tutte le prassi, le procedure e le regole che disciplinano il funzionamento e le competenze dell'esecutivo²³⁶. Il Primo Ministro nomina i ministri che compongono il Governo. Essi entrano a far parte anche del *Privy Council*, del quale, peraltro, fanno parte anche membri che non hanno il titolo di ministri. Per convenzione i ministri sono scelti tra i componenti della Camera dei Comuni e più raramente del Senato (solo il *Leader of the House* fa sempre parte del Governo). Il Primo ministro gode di un ampio potere di *patronage*, vale a dire di nomina, potere che esercita proponendo al Governatore generale oltre al nome dei ministri, anche quello dei componenti del Senato, delle principali cariche giudiziarie, degli ambasciatori, dei *Lieutenant Governors* provinciali e, al sovrano, del Governatore generale. A lui spetta, poi, decidere la data delle elezioni, fissare l'ordine del giorno dei lavori parlamentari e stabilire le priorità nell'agenda del *Cabinet*.

Il Governo (*Cabinet*) è presieduto dal Primo ministro ed è composto da un numero variabile di ministri. Il Consiglio di Gabinetto è suddiviso in diversi comitati (i più importanti dei quali sono il *Treasury Board* e il *Priorities and Planning Committee*) ed è il motore dell'esecutivo: il Primo ministro e il *Cabinet* definiscono le principali scelte politiche nazionali e coordinano tutte le attività di governo. Ogni ministero è guidato da un *Cabinet Minister* che fa parte del Consiglio di Gabinetto ed è affiancato dai *Secretaries of State*. I ministri sono responsabili

²³⁶ H. Davis, A. Miller, *Manual of Official Procedure of the Government of Canada*, Privy Council Office, 1968; N.A. MacDonald, J.W.J. Bowden, *The Manual of Official Procedure of the Government of Canada: An Exposé*, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2011, 33.

individualmente e collegialmente nei confronti della Camera dei Comuni. Per convenzione ogni provincia deve essere rappresentata nel Governo, il quale, quindi, risulta espressione dell'assetto federale più di quanto non lo sia il Senato²³⁷.

Le competenze del Governo federale non sono definite dalla Costituzione nel presupposto che esse debbano rispecchiare quelle assegnate al Parlamento federale.

I ministri hanno alle loro dipendenze un corpo di funzionari (*civil servants*) imparziali. In ogni ministero un funzionario (*deputy minister*) funge da collegamento tra il ministro e la macchina burocratica amministrativa. L'amministrazione canadese risulta articolata anche in agenzie amministrative, alle quali sono assegnati particolari compiti all'interno del settore pubblico. Spetta al Governo determinarne la composizione, le funzioni e il finanziamento. Altri organismi presenti nell'amministrazione pubblica, pur se collocati al confine tra pubblico e privato, sono poi le *crown corporations*²³⁸.

Quattro *central agencies* coadiuvano il lavoro dell'esecutivo federale: 1) il *Prime Minister's Office (PMO)* il quale è a servizio del Premier ed è composto da persone di sua fiducia che lo assistono nello svolgimento di tutte le sue funzioni: la sua composizione è variabile (nel 2015 risulta composto da 94 dipendenti); 2) il *Privy Council Office (PCO)*, chiamato anche il dipartimento del Primo Ministro, che è composto da *civil servants* neutrali ed è guidato dal *Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet*, nominato dal Premier; l'ufficio ha il compito di fornire sostegno della pubblica amministrazione (e quindi non di parte) alle attività di governo del Premier e dei ministri, di offrire un canale di collegamento tra il Premier e l'amministrazione pubblica e di collaborare all'attuazione del programma dell'esecutivo; 3) *Treasury Board of Canada Secretariat*: si tratta di un ufficio che lavora per il *Treasury Board*, un comitato di Gabinetto composto dal presidente del *Treasury Board* e da altri quattro ministri nominati dal Premier con importanti compiti amministrativi; 4) Il *Department of Finance Canada*, che collabora con il ministro delle finanze nelle sue attività.

Le scarse disposizioni del CA 1867 sull'esecutivo e la forte influenza britannica sull'articolazione della struttura e della forma di governo hanno favorito l'affermazione nella prassi della preminenza dell'esecutivo. Tuttavia, il modello Westminster nel corso del tempo si è adattato alla particolare realtà partitica e territoriale canadese. Il Premier canadese, a differenza dell'omologo britannico, infatti, è spesso alla guida di governi di minoranza e deve

²³⁷ G. Rolla, E. Ceccherini, *Scritti di diritto costituzionale comparato*, ECIG, Genova, 2007, 425.

²³⁸ R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti federali ...*, cit. 272; A. Smith, *The Roles and Responsibilities of Central Agencies*, Library of Parliament, Publication No. 2009-01-E.

costantemente mediare tra le molteplici istanze etniche, linguistiche, culturali, locali, nonché rispondere alle sollecitazioni particolari provenienti da gruppi di pressione e *lobbies*²³⁹.

Tabella n.14. Canada: Elenco dei Premiers e durata dei governi

Anni	Primo Ministro	Partito
1867-73	J.A. Macdonald	Conservative
1873-78	A.Mackenzie	Liberal
1878-91	J.A.Macdonald	Conservative
1891-92	J. Abbot	Conservative
1882-87	J. Thompson	Conservative
1892-94	M. Bowell	Conservative
1894-96	C. Tupper	Conservative
1896-1911	W. Laurier	Liberal
1911-17	R. Borden	Conservative
1917-20	R. Borden	Unionist government
1920-21	A. Meighen	National Liberal and Conservative
1921-26	W. L. Mackenzie King	Liberal
1926	A.Meighen	Conservative
1926-30	W. L. Mackenzie King	Liberal
1930-35	R. Bennet	Conservative
1935-48	W. L. Mackenzie King	Liberal
1948-57	L. St-Laurent	Liberal
1957-63	J. Diefenbaker	Progressive Conservative

²³⁹ L'influenza delle *lobbies* nel 2006 ha determinato la necessità di introdurre una loro disciplina legislativa. N. Holmes, D. Lithwick, *The Federal Lobbying System: The Lobbying Act and the Lobbyists' Code of Conduct*, Library of Parliament, Publication No. 2011-73_E.

		Party
1963-68	L.B. Pearson	Liberal
1968-79	P. Trudeau	Liberal
1979-80	J. Clark	Progressive Conservative Party
1980-84	P. Trudeau	Liberal
1984	J. Turner	Liberal
1984-1993	B. Mulroney	Progressive Conservative Party
1993	K. Campbell	Progressive Conservative Party
1993-2003	J. Chrétien	Liberal
2003-2006	P. Martin	Liberal
2006-2015	S. Harper	Conservative
2015-	J. Trudeau	Liberal

La tabella evidenzia come fino agli anni '20 del novecento il Canada ha conosciuto l'alternanza tra liberali e conservatori, mentre tra gli anni '20 e gli anni '80, il partito liberale è stato al potere quasi continuamente. Nel periodo compreso tra il 1921 e il 1984, infatti, il partito ha governato per circa 52 anni. A partire da quella data è, invece, ripresa l'alternanza con cicli lunghi tra liberali e conservatori.

1.2.4) Il Capo dello Stato

Come retaggio del passato coloniale in Canada il Capo dello Stato è il monarca ereditario britannico che è rappresentato, a livello federale, da un Governatore generale (*Governor General and Commander-in-Chief in and over Canada*) e, a livello provinciale, da un Governatore luogotenente (*Governor Lieutenant*). La Corona canadese viene definita come "The Crown in right of Canada". La distinzione accolta nel Regno Unito tra la Corona come istituzione e il monarca come persona si ritrova anche in Canada dove il termine Corona è

utilizzato per indicare da un canto lo Stato, l'autorità di governo centrale, l'autorità pubblica, dall'altro il sovrano.

Il sovrano britannico nomina e revoca il Governatore generale su consiglio del Primo Ministro; il Governatore rimane in carica di solito cinque anni, ma il periodo non è stabilito ed egli può restare anche oltre tale termine. Si tratta della carica più antica, presente già sia nella colonia *New France* che nelle colonie inglesi.

A partire dal 1867 e fino all'approvazione dello Statuto di Westminster il Governatore ha svolto anche il ruolo di agente del governo britannico. La carica di Governatore generale è stata ricoperta, fino al 1950, da un cittadino britannico, membro della famiglia reale, o di una famiglia della nobiltà oppure militare in pensione. Dal 1952, invece, la carica è stata attribuita ad un cittadino canadese. Sono stato nominati sia personaggi politici sia persone estranee alla politica e rappresentanti di minoranze: dall'8 luglio 2010 il Governatore generale è David Johnston, che ha sostituito Michelle Jean, donna di colore di origine haitiana, rifugiata in Canada nel 1968.

Il Governatore non ha poteri discrezionali, ma agisce solo dietro consiglio del Governo, se non nel raro caso di utilizzo delle "prerogative personali". Le sue funzioni, fissate dal CA 1867, sono state successivamente estese da alcuni atti, tra cui *statutory instruments* nella forma di lettere patenti. In particolare devono essere ricordate le lettere patenti emanate nel 1947 (*Letters Patent Constituting the Governor General of Canada*) che hanno assegnato al Governatore il compito di esercitare i poteri e i diritti del Sovrano in Canada, *on the advice* del Governo.

Al pari della Corona inglese le prerogative del Governatore generale riguardano diversi campi. In primo luogo quello delle nomine e del conferimento di onori: dietro consiglio del Gabinetto federale egli nomina i 105 componenti del Senato, lo *Speaker* di questa Camera, i Governatori delle province (*Lieutenant Governors*), i giudici, i diplomatici e gli alti funzionari. Egli ha anche il potere di nomina e revoca del Primo ministro e dei ministri del Governo. Come abbiamo visto, il Primo ministro, per convenzione, è il *leader* del partito che ha ottenuto il maggior numero di seggi ai Comuni, quello che è quindi in grado di ottenerne la fiducia. Nel caso in cui alle elezioni nessun partito abbia ottenuto la maggioranza assoluta, il Premier in carica può decidere se provare a chiedere la fiducia ai Comuni o dimettersi. In secondo luogo il Governatore è titolare di poteri in campo legislativo, quali la convocazione, proroga e scioglimento della Camera dei Comuni, potere quest'ultimo esercitato di fatto dal Premier. Il Governatore introduce, poi, ogni sessione parlamentare con il discorso dal Trono (*Speech from the Throne*) nel quale illustra il programma legislativo del Governo, dà l'assenso alle leggi e può, in casi eccezionali, emanare uno *special warrant* che autorizza il Governo ad effettuare spese pubbliche senza il voto del Parlamento, nel caso in cui quest'ultimo sia impossibilitato a farlo, come, ad esempio, dopo lo scioglimento della Camera. Il Governatore è il comandante in capo delle forze armate e a lui spettano

competenze negli affari esteri, nella sicurezza nazionale, nelle situazioni di emergenza nazionale²⁴⁰. Il Governatore svolge, infine, diverse funzioni cerimoniali e di rappresentanza dello Stato ed ha il potere di concedere la grazia. Le prerogative considerate personali, quelle che può esercitare senza consiglio del Governo, ma solo, esclusivamente, in circostanze eccezionali, sono la nomina e le dimissioni del Premier e lo scioglimento della Camera dei Comuni.

Il Governatore può anche delegare alcune funzioni ai giudici della Corte suprema. In caso di morte o impedimento del Governatore generale le sue funzioni sono assunte dal giudice capo (*Chief Justice*) della Corte suprema o dal giudice più anziano che diviene Amministratore del Governo (*Administrator of the Government*). In caso di assenza per un periodo inferiore a trenta giorni il Governatore generale nomina un suo vice (*Deputy Governor General*) che agisce in suo nome.

Anche in Canada, per convenzione, tutti i disegni di legge che riguardano le prerogative, i beni e gli interessi della Corona devono ottenere il consenso reale (*Royal consent*) prima dell'approvazione. Il *consent* è concesso attraverso un messaggio trasmesso da un ministro, in mancanza del quale lo *Speaker* non può sottoporre il *bill* a terza lettura; peraltro la legge è nulla se è stata approvata per errore senza richiedere il necessario *consent*²⁴¹.

Si deve rilevare, infine, che le Corti canadesi, a differenza di quanto avviene nel Regno Unito, negli Stati Uniti o in Australia, hanno affermato la loro competenza anche nelle “political questions” e sono intervenute in casi relativi all’uso dei poteri di prerogativa da parte del Governo²⁴².

I.3) Le leggi elettorali relative ai diversi livelli di Governo

I.3.1) Il sistema elettorale per l’elezione della Camera dei Comuni

Il Parlamento canadese è composto da due Camere, il Senato e la Camera dei Comuni. Il Senato non è elettivo, essendo composto da 105 membri, nominati dal Governatore generale su proposta del Primo Ministro. La carica di senatore, che fino al 1965, anno di approvazione

²⁴⁰ A. Banfield, G. Flynn, *Activism or Democracy? Judicial Review of Prerogative Powers and Executive Action*, in *Parliamentary Affairs* 2015, 135–153.

²⁴¹ R. Marleau, C. Montpetit, *House of Commons...*, cit.; B. Cameron, *The Office and Powers of the Governor General: Political Intention and Legal Interpretation*, paper prepared for the presentation to the Canadian Political Science Association, 2011.

²⁴² A. Banfield, G. Flynn, *Activism or Democracy? ...*, cit.; B. M. Hicks, *Guiding the Governor General’s Prerogatives: Constitutional Convention Versus an Apolitical Decision Rule*, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2009, 55.

del *British North America Act*, (noto come *Constitution Act*) era detenuta a vita, è adesso mantenuta solo fino al compimento del settantacinquesimo anno di età. Il Senato non ha poteri equivalenti a quelli della Camera dei Comuni: ad esempio non ha il potere di concedere la fiducia all'esecutivo. La Camera dei Comuni è, invece, elettiva.

Il numero dei deputati (308 nella Camera appena sciolta) è stato aumentato a 338 dopo l'ultimo censimento decennale per stabilire il numero e i confini dei distretti elettorali (*riding*) in base alla distribuzione della popolazione.

I deputati sono eletti per un massimo di quattro anni, in collegi uninominali, detti distretti (un aspirante al seggio parlamentare non può candidarsi in più distretti), con il sistema maggioritario a turno unico, quindi nella variante *plurality*, vale a dire *first-past-the-post*. È cioè necessaria la sola maggioranza relativa dei voti in ogni collegio (distretto) per essere eletti.

Dopo un iniziale allocazione dei seggi per distretto, calcolata in base al rapporto tra popolazione provinciale e quoziente elettorale, il numero finale viene assegnato in base a due clausole - la "senatoriale", per cui nessuna provincia può avere una rappresentazione alla Camera inferiore a quella che ha al Senato, e la "Grandfather", secondo la quale nessuna provincia può avere meno seggi di quelli che aveva nel 1985 - e una regola speciale, la "*representation rule*" che si applica alle sole provincia sovra-rappresentate in base alla popolazione. Ai seggi così determinati si aggiungono tre seggi dei territori dello Yukon, del North West Territories e del Nunavut.

Il sistema elettorale canadese è ispirato a quello inglese ed è senz'altro il sistema di voto più diffuso nel mondo anglosassone.

Il leader del partito che ha conquistato la maggioranza dei seggi in seno alla Camera dei Comuni è incaricato di formare il Governo dal Governatore Generale, che rappresenta il capo dello Stato vale a dire il sovrano di Inghilterra.

Il sistema elettorale assicura al Governo la maggioranza parlamentare (spesso maggioranze relative) tuttavia nella storia anche recente del Canada è accaduto che venisse meno la fiducia alla Camera (una mozione di sfiducia può essere presentata dalle opposizioni oppure il Governo può vedersi bocciato il Bilancio oppure può verificarsi un voto contrario su un provvedimento sul quale il Governo ha posto la fiducia). In questo caso il Primo Ministro è obbligato a dimettersi (c'è un solo caso, nel 1968, in cui il Premier Pearson non si dimise ma restò in carica con il consenso degli altri partiti presenti in Parlamento). Così, se la durata della legislatura è fissata attualmente in quattro anni, il Primo Ministro può chiedere al Governatore Generale di indire le elezioni sostanzialmente in qualsiasi momento; tuttavia il Governatore può - come accaduto nel 1926 - incaricare un nuovo primo ministro di formare il Governo. Usualmente, però, la strada praticata in caso di sfiducia è quella del ricorso alle elezioni, come avvenuto nel 2011 e, più recentemente, nel 2015.

L'opposizione gode di un riconoscimento ufficiale sotto l'aspetto istituzionale. Il ruolo è assegnato al secondo partito maggiormente votato il cui leader diventa capo del Governo ombra.

Il Partito Conservatore è stato più volte alla guida del Paese, alternandosi con i Liberali. Questi due partiti si sono dunque scambiati i ruoli, salvo in tre occasioni: 1993, 1997 e 2011. Nei primi due casi il *Reform Party* ha ricoperto il ruolo di opposizione ufficiale al Governo guidato dai Liberali. Nel 2011 il *New Democratic Party*, un po' a sorpresa, si è guadagnato sul campo il ruolo di oppositore ai Conservatori, scalzando i Liberali, relegandoli così al terzo posto.

Nelle elezioni dell'ottobre 2015 nuovo ribaltamento e riproposizione dello scenario usuale: la maggioranza è stata conquistata – non senza sorprese - dai Liberali guidati dal giovane Justin Trudeau, figlio d'arte, con i Conservatori di Harper, premier uscente in carica dal febbraio 2006 e dunque tra i più longevi nel ruolo tra i capi di governo occidentali, nel ruolo di opposizione ufficiale. E con i socialdemocratici del *New Democratic Party*, in testa nei sondaggi fino a settembre 2005, a poche settimane dal voto, relegati al terzo posto.

Infine, un accenno alle aspirazioni indipendentiste del Quebec, l'unica Provincia di lingua francese del Canada e tra le maggiori in termini di popolazione residente, che hanno trovato uno sbocco nel *Bloc Quebecois*, alleanza di partito indipendentisti che dal 1993 e, fino al 2011 (elezioni in cui ha quasi dimezzato i consensi a livello federale), è stato il vero ago della bilancia per i Governi conservatori.

Il declino elettorale del *Bloc Quebecois* a livello federale – che pure incrementa lievemente i seggi alla Camera - non ha certo significato l'abbandono delle aspirazioni indipendentiste del Quebec. Tuttavia i partiti del blocco avevano conosciuto una battuta d'arresto anche nelle elezioni provinciali del 2014 (in controtendenza rispetto alle provinciali del 2012); con il risultato non esaltante delle elezioni del 2015, la prospettiva di un terzo referendum sull'indipendenza del Quebec, dopo quelli del 1980 e del 1995, si è decisamente allontanata.

Tabella 15. Canada: Risultati elettorali per la *House of Commons* 2011 e 2015

	2011			2015			Diff. 2015-2010		
	voti	%	seggi	voti	%	seggi	voti	% p. p.	seggi
Conservative Party of Canada	5.835.270	39,6	166	5.600.496	31,9	99	-234.774	-7,7	-67
Liberal Party of Canada	2.783.076	18,9	34	6.930.136	39,5	184	4.147.060	+20,6	+150
New Democratic Party	4.512.411	30,6	103	3.461.262	19,7	44	-1.051.149	-10,9	-59
Bloc Québécois	891.425	6,1	4	818.652	4,6	10	-72.773	-1,5	+6
Green Party of Canada	572.095	3,9	1	605.864	3,4	1	33.769	-0,5	0
Other	129.703	1,0	0	142.943	0,9	0	13.240	-0,1	0
Total	14.723.980	100,0	308	17.559.353	100	338	2.835.373	0,0	+30
Affluenza urne		61,1			68,5			+7,4 p.p.	

Fonte: Elaborazione dell'autore su fonti ufficiali Parlamento del Canada

Nota: Per il 2015 sono i risultati preliminari

Le elezioni del 19 ottobre 2015 costituiscono una piccola rivoluzione e, per certi versi, una conferma della competitività del sistema partitico e della contendibilità della posta in gioco.

I Liberali, che quattro anni prima erano il terzo partito, hanno conquistato la maggioranza dei seggi e conseguito un aumento di oltre venti punti percentuali (in termini di voti assoluti, l'incremento ammonta a oltre 4 milioni di voti), beneficiando in buona parte dell'incremento dell'affluenza alle urne di cui si parla più avanti) e della *débâcle* del Nuovo Partito Democratico (-10.9% e oltre un milione di voti in meno rispetto al 2011). Più contenuta in termini di voti assoluti, ma rilevante in termini percentuali, il calo dei Conservatori, che affrontavano le elezioni nel delicato ruolo di *incumbent* (-230 mila voti ma quasi 8% in meno).

Il voto canadese conferma dunque l'idea che la competizione sia decisamente aperta e in questo favorita dall'offerta partitica poco ideologizzata e molto pragmatica.

Altro aspetto peculiare delle elezioni del 2015 è costituito dal deciso incremento dell'affluenza alle urne, fatto non del tutto insolito nella storia politica canadese (anche tra il 2008 e il 2011 ci fu un incremento, sia pure di minore entità) ma, sicuramente valido per le altre democrazie occidentali, caratterizzate da un costante calo della partecipazione elettorale.

Sia in termini assoluti (hanno votato quasi tre milioni di elettori in più) che percentuali (+7,4%), l'affluenza alle urne è aumentata in maniera vistosa, per cause non interamente riconducibili a fattori demografici e che dunque andranno indagate con studi più approfonditi.

Tabella 16. Canada: Numero effettivo di partiti parlamentari ed elettorali: «House of Commons» (1945-2015)

anno	n. partiti in Parlamento	n. partiti con > 5% voti	L Sq. Disp. di Gallagher	Eff nv	Eff ns	Seggi
1945	5	3	8,1	3,71	2,85	245
1949	5	3	20,62	2,83	1,75	262
1953	5	4	14,05	2,86	2,13	261
1957	5	4	2,91	2,99	2,84	263
1958	4	3	21,15	2,44	1,54	265
1962	5	4	6,43	3,23	2,84	265
1963	4	4	7,45	3,19	2,65	265
1965	6	3	10,19	3,31	2,59	265
1968	5	3	11,58	2,97	2,33	264
1972	5	4	6,26	3,25	2,84	264
1974	5	4	9,86	2,96	2,38	264
1979	5	3	10,41	3,09	2,45	282
1980	3	3	8,72	2,93	2,39	282
1984	4	3	20,91	2,74	1,69	282
1988	3	3	11,33	3,04	2,33	295
1993	6	5	17,67	3,93	2,35	295
1997	6	5	13,26	4,09	2,98	301
2000	5	5	13,56	3,77	2,54	301
2004	5	5	9,81	3,78	3,03	308
2006	5	5	8,61	3,75	3,22	308
2008	5	5	10,09	3,87	3,15	308
2011	5	4	12,42	3,43	2,41	308
2015	5	3	12,05	3,36	2,50	338

media	4,8	3,8	11,63	3,3	2,5	
-------	-----	-----	-------	-----	-----	--

Fonte: Elaborazione dell'autore su fonti ufficiali (Parlamento del Canada)

Nota: Per il 2015 sono i risultati preliminari

Il sistema partitico canadese, secondo quanto emerge dall'esame di questa tabella, è un sistema imperniato su due partiti più uno: ma se la posta in gioco è effettivamente contesa da sole tre formazioni, in Parlamento hanno accesso almeno altri due partiti minori, veri e propri *issue-party*, il *Bloc Quebecois*, testimone delle volontà secessioniste dell'unica provincia francofona e il Partito dei Verdi.

La dis-proporzionalità (rilevata con l'indice di Gallagher) appare piuttosto fluttuante, con un valore medio (1945-2015) di 11,6, quindi piuttosto elevato.

1.3.2) Il sistema elettorale per le elezioni sub-federali

Le dieci province canadesi e il territorio dello Yukon adottano il medesimo sistema elettorale, il maggioritario nella variante plurality, impiegato nelle elezioni federali. Esistono Commissioni elettorali provinciali che organizzano e sovrintendono alle operazioni elettorali.

Una provincia può, teoricamente, cambiare il proprio sistema elettorale in autonomia: ad esempio nel 2004 il Quebec avviò l'iter per adottare un sistema proporzionale, ma il percorso si interruppe per divergenze sulle modalità di attuazione della riforma. Altri tentativi di riformare il sistema elettorale provinciale in senso proporzionale o misto (o nella direzione di un voto trasferibile simile a quello australiano) sono stati effettuati in Ontario, New Brunswick, British Columbia e Prince Edward Island.

II) Le istituzioni nella dinamica politica

II.1) Il sistema dei partiti

Il sistema dei partiti canadese a livello federale si è modellato sull'esempio del sistema partitico cui in origine si ispira, vale a dire quello inglese. Come ogni sistema Westminster, anche il canadese si è così sviluppato impernandosi su due grandi partiti, i Liberali, tendenzialmente centristi (Liberal Party, un tempo chiamati Canada's Natural Governing Party) e i Conservatori orientati più a destra, ma pur sempre moderati (Conservative Party, nati dalla fusione di due partiti, il Progressive Conservative Party e la Canadian Alliance, che in origine si chiamava Reform Party. Cosa diversa è invece il New Conservative Party). Nel corso degli anni, a partire dall'epoca della prima guerra mondiale, altri attori partitici hanno conquistato spazi e seggi, a cominciare dai Progressisti di ispirazione socialista (Co-Operative Commonwealth Federation e il suo successore, il New Democratic Party).

Benché solo questi tre partiti siano stati presenti ininterrottamente alla Camera fin dal 1935, altri partiti minori (alcuni dei quali non più esistenti) hanno svolto un ruolo di un certo rilievo (e sono stati presenti in Parlamento) nella politica canadese: tra questi il Progressive Party, lo United Farmers of Alberta, il Social Credit, il Bloc Populaire e il Labour Progressive Party. Nel 1993 il Reform Party (quindi la Canadian Alliance nel 2000 che come detto hanno poi dato vita al Conservative Party) e, soprattutto, il Bloc Québécois, che raggruppa diverse formazioni indipendentiste.

Alle elezioni del 2015 venticinque partiti hanno raccolto almeno un voto, anche se la competizione si è svolta tra i Liberali (che hanno poi conquistato la maggioranza), i Conservatori (in maggioranza al momento del voto) e il Nuovo Partito Democratico (accreditato del ruolo di seconda forza in Parlamento e in vantaggio nei primi sondaggi elettorali). Altri due partiti, il Bloc Québécois e i Verdi hanno eletto propri rappresentanti in Parlamento. Complessivamente, sono tre le formazioni che hanno totalizzato più del 5% dei voti.

Dunque, è evidente che il sistema partitico canadese si sia evoluto nella direzione di un deciso superamento del bipartitismo classico, come del resto avvenuto anche in Inghilterra.

Tra il 1945 e il 2015, in Parlamento (Camera) sono stati presenti in media quasi cinque partiti (4,8) e 4 di questi (il valore medio nel periodo 1945-2015 è 3,8) superano la soglia del 5% dei voti totalizzati.

Nel medesimo arco temporale, i primi due partiti hanno totalizzato una media della somma dei voti pari a 72,9% (1945-2015) e una somma dei seggi (in percentuale) pari all'83%.

Considerando i partiti che hanno la possibilità effettiva di conquistare la maggioranza dei seggi, dunque il Governo del Paese (e non solo una rappresentanza in Parlamento), la

definizione di *two party-plus* (o *two-parties and half*) sembra maggiormente calzante per l'attuale sistema partitico canadese. In realtà sarebbe meglio, in presenza di più di due partiti che “contano” parlare di sistema a pluralismo moderato.

Tabella 17. Canada: Percentuali di voti e di seggi ottenuti dai due partiti maggiori nelle elezioni per l'«House of Commons » (1945-2015)

	I partito	II partito								somma voti	somma seggi	diff. voti- seggi
		% voti	seggi	% seggi		% voti	seggi	% seggi	seggi			
1945	LPC	41,4	125	51,0	PCP	27,7	67	27,3	245	69,1	78,4	-9,3
1949	LPC	50,1	190	72,5	PCP	29,7	41	15,6	262	79,8	88,2	-8,4
1953	LPC	50,0	171	64,5	PCP	31	51	19,2	265	81,0	83,8	-2,8
1957	PCP	39,0	112	42,3	LCP	42,3	105	39,6	265	81,3	81,9	-0,6
1958	PCP	53,7	208	78,5	LCP	33,6	48	18,1	265	87,3	96,6	-9,3
1962	PCP	37,3	116	43,8	LCP	37,4	99	37,4	265	74,7	81,1	-6,4
1963	LPC	41,7	129	48,7	PCP	32,9	95	35,8	265	74,6	84,5	-9,9
1965	LPC	40,2	131	49,4	PCP	32,4	97	36,6	265	72,6	86,0	-13,4
1968	LPC	45,5	155	58,7	PCP	31,4	72	27,3	264	76,9	86,0	-9,1
1972	LPC	38,5	109	41,3	PCP	35	107	40,5	264	73,5	81,8	-8,4
1974	LPC	43,2	141	53,4	PCP	35,44	95	36,0	264	78,6	89,4	-10,8
1979	PCP	35,9	136	48,2	LPC	40,1	114	40,4	282	76,0	88,7	-12,7
1980	LPC	44,3	147	52,1	PCP	32,45	103	36,5	282	76,8	88,7	-11,9
1984	PCP	50,0	211	74,8	LPC	28,03	40	14,2	282	78,1	89,0	-10,9
1988	PCP	43,0	169	57,3	LPC	31,92	83	28,1	295	74,9	85,4	-10,5

1993	LPC	41,3	177	60,0	RP	18,7	52	17,6	295	60,0	77,6	-17,6
1997	LPC	38,5	155	51,5	RP	19,4	60	19,9	301	57,9	71,4	-13,5
2000	LPC	40,8	172	57,1	CRCP	25,5	66	21,9	301	66,3	79,1	-12,8
2004	LPC	36,7	135	43,8	CP	29,6	99	32,1	308	66,3	76,0	-9,7
2006	CPC	36,3	124	40,3	LPC	30,2	103	33,4	308	66,5	73,7	-7,2
2008	CPC	37,7	143	46,4	LPC	26,3	77	25,0	308	64,0	71,4	-7,4
2011	CPC	39,6	166	53,9	NDP	30,6	103	33,4	308	70,2	87,3	-17,1
2015	LPC	39,5	184	54,4	CPC	31,9	99	29,3	338	71,4	83,7	-12,3
media		41,9	152,4	54,1		31,0	81,6	28,9		72,9	83,0	-10,1

Fonte: Elaborazione dell'autore su fonti ufficiali (Parlamento del Canada)

Nota: Per il 2015 sono i risultati preliminari

Legenda:

LPC= Liberal Party of Canada

PCP= Progressive Conservative Party

CPC= Conservative Party of Canada

RP= Reform Party

NDP= New Democracy Party

CRPC= Canadian Reform Conservative Alliance

I due maggiori partiti presenti sulla scena canadese (che si sono alternati nel ruolo, a seconda dei momenti storici), totalizzano una somma di voti media, in percentuale (ventitré tornate elettorali tra il 1945-2015) pari al 72,9%. In termini di seggi, per effetto della legge maggioritaria, questa somma (sempre in percentuale) è pari all'83%.

Il sistema è piuttosto competitivo e garantisce l'alternanza tra le forze politiche.

II.2) Il sistema di governo

II.2.1) *Il lungo processo costituente*

La forma di governo parlamentare canadese è stata modellata, fin dall'epoca coloniale, su quella britannica e, al pari del modello di riferimento, si fonda per lo più su prassi e convenzioni sensibili anche al mutare delle particolari congiunture storico politiche. Si deve, tuttavia, riconoscere che esistono alcune differenze sostanziali tra il sistema di governo canadese e quello britannico ad iniziare dal principio della sovranità del Parlamento, che tanto incide sulla dinamica e sul funzionamento del Regno Unito e che, in Canada, è temperato dal fatto che il Parlamento è nato come Assemblea limitata nelle sue funzioni sia dalla legge del 1867, sia dalla presenza di una Costituzione scritta e rigida. Un'ulteriore differenza sostanziale riguarda, poi, il tessuto sociale dei due Regni: pur essendo entrambi plurinazionali, in Canada è senza dubbio accentuato il carattere multietnico e multiculturale della società con la presenza di comunità autoctone dotate di diritti ancestrali. Infine, diverso è il tipo di Stato, unitario con una asimmetrica devoluzione di poteri il Regno Unito, federale con asimmetrie il Canada²⁴³.

Come abbiamo detto, il rapporto Governo-Parlamento in Canada ricalca il modello britannico anche perché, nonostante le profonde differenze esistenti tra i due Paesi, il sistema elettorale ha garantito la tendenziale presenza di esecutivi stabili e monopartitici (peraltro non sempre sostenuti da maggioranze assolute dei seggi) e ha visto per lo più l'alternanza di due principali partiti (conservatori e liberali). L'omogeneità sociale che ha permesso tale affermazione nel Regno Unito, però, non si riscontra in Canada, dove forte è il multiculturalismo e dove le differenze culturali, etniche e sociali costituiscono l'elemento caratterizzante di molte zone del Paese. Ma proprio in questa difficile realtà multiculturale le istituzioni federali hanno rappresentato il luogo principe della mediazione e del compromesso, il luogo dove hanno potuto essere rappresentate le diverse istanze provenienti dal territorio.

I principali conflitti che hanno segnato la storia politico costituzionale canadese sono quelli tra le due comunità inglese e francese e tra le province dell'ovest (Alberta e British Columbia) e dell'est (Ontario e Québec), divise anche da questioni economiche. In particolare, le tendenze autonomistiche e separatiste del Québec hanno più volte messo in crisi il sistema costituzionale, come è avvenuto al momento dell'approvazione della legge del 1982 e della Carta dei diritti.

²⁴³ H. Kumarasingham, *Exporting Executive Accountability? Westminster Legacies of Executive Power*, in *Parliamentary Affairs* 2013, 579.

Si deve ricordare in proposito che nel 1960 il Parlamento federale aveva approvato un *Bill of Rights*, l'*Act for the Recognition and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, il quale riconosceva un elenco di diritti (vita, libertà, sicurezza, proprietà, religione, parola, riunione, associazione...) valido in via esclusiva per la federazione e non vincolante per le province, diritti la cui tutela poteva essere sospesa attraverso la clausola *notwithstanding*. Si trattava, comunque, di una legge ordinaria tanto che la Corte suprema, solo in un caso del 1970, aveva dichiarato nulle alcune disposizioni legislative perché contrarie ad essa. L'Atto venne anche sospeso negli anni '70 al fine di adottare alcune misure eccezionali, dopo l'uccisione da parte dei militanti indipendentisti del Québec del ministro laburista Laporte²⁴⁴.

Uno dei *leaders* politici più attenti alla necessità di introdurre un catalogo dei diritti che si ponesse l'obiettivo di tradurre il pluralismo culturale e sociale canadese in un elemento di unità nazionale fu il liberale Pierre Trudeau che, fin dalla fine degli anni '60, si impegnò per la realizzazione del suo obiettivo. Trudeau promosse la tutela della lingua francese e il bilinguismo, favorendo l'adozione ufficiale di quest'ultimo con l'*Official Languages Act, 1969*. Trudeau cercò il dialogo con i governi delle province e di grande rilevanza in questi anni fu anche il lavoro svolto dal *Joint Committee* parlamentare presieduto da Mark Guigan e da Gildas Molgat con il compito di esaminare gli aspetti maggiormente problematici della Costituzione. Il *Joint Committee* – attraverso la sua attività in giro per il Paese - riuscì a sensibilizzare l'opinione pubblica sulla necessità di introdurre una riforma costituzionale²⁴⁵, obiettivo perseguito anche dalla *Task force on Canadian unity* istituita nel 1977. Nel 1978 Trudeau pubblicò il suo progetto di riforma nel documento *A Time for Action* che prevedeva la modifica del Senato, quella della composizione della Corte e l'introduzione di una Carta dei diritti, progetto che confluì nel *Constitutional Amendment Bill* presentato nel medesimo anno, un disegno di legge che però incontrò l'opposizione delle province. Il Premier organizzò, allora, con gli altri Capi di Governo un comitato permanente sulla Costituzione, comitato che però non pervenne ad alcun risultato.

In Québec, invece, a partire dagli anni '60, era iniziato quel processo noto come “rivoluzione tranquilla” guidata dal Governo liberale, che aveva condotto ad una modernizzazione economica e sociale della provincia permettendole, così, di acquisire una maggior consapevolezza della propria identità nazionale. Nel 1968, poi, era nato il *Parti Québécois*, fondato da René Lévesque, il quale aveva tra i suoi obiettivi quello di ottenere il riconoscimento della sovranità del Québec. Soprattutto dalla metà degli anni '70 la politica

244 F. Lanchester, *La “patriation”...*, cit., 342.

245 E. Ceccherini, Il processo di adozione della Carta dei diritti e delle libertà: un processo costituente a tappe, in G. Rolla (a cura di), *L'apporto della Corte suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Giuffrè, Milano, 2008, 10.

del partito assunse toni fortemente separatisti e, per la prima volta al potere nel 1976, scelse di indire un referendum, attraverso il quale ottenere il mandato per trattare con il Governo federale la questione dell'indipendenza. Il quesito sottoposto agli elettori il 20 maggio 1980 venne però respinto dal 59,5% dei voti²⁴⁶.

A seguito del risultato referendario e della nuova vittoria alle elezioni del 1980 il Premier Trudeau cercò di accelerare l'approvazione della sua riforma e organizzò una serie di conferenze federali-provinciali per confrontarsi con i Primi ministri delle diverse province. Il 6 ottobre 1980 presentò in Parlamento una risoluzione (*resolution*) contenente il progetto diretto al definitivo "rimpatrio" della Costituzione, il quale prevedeva il coinvolgimento delle province nel processo di revisione costituzionale, nonché una Carta dei diritti che tutelasse anche quelli linguistici. Il rimpatrio doveva avvenire attraverso un atto del Parlamento britannico, dato che il *British North America Act 1867* non aveva assegnato tale potere al Canada. Del resto in questi anni l'ex madre patria aveva scelto di non intervenire in assenza di una specifica e chiara richiesta proveniente dal Canada stesso.

La *resolution* di Trudeau fu oggetto di un lungo dibattito parlamentare che si concluse, nell'aprile 1981, con l'approvazione di alcuni emendamenti. Essa venne poi sottoposta all'esame di *reference* della Corte suprema, a seguito dell'analogo quesito posto alle loro Corti da tre province²⁴⁷. Il Governo si domandava, tra l'altro, se la nuova legge avrebbe modificato i rapporti tra la federazione e le province, i diritti e i privilegi di queste; in caso affermativo si chiedeva se il Governo federale potesse sottoporre tale richiesta a Westminster senza il consenso delle province ed in particolare chiedeva quale fosse la fonte (legge o convenzione) che rendeva obbligatorio il consenso delle province ("Was the consent of the provinces to the proposed amendments required by law?, Was the consent of the provinces to the proposed amendments required by convention?").

Nel giudizio espresso il 28 settembre 1981 (*Re Resolution to Amend the Constitution [1981] 1 S.C.R. 753*) la Corte affermò che la riforma avrebbe avuto effetti sui rapporti tra stato federale e province; con 7 giudici a favore e 2 contrari sostenne, poi, che il consenso delle province non era richiesto per legge, e con 6 giudici a favore e 3 contrari indicò l'esistenza di una convenzione costituzionale per la quale era richiesto il "substantial degree" di consenso delle province per introdurre la riforma.

246 P. W. Hogg, *The New Canadian Constitution*, in *American Journal of Comparative Law* 1984, 221; G. Remillard, *The Constitution Act, 1982: An Unfinished Compromise*, in *American Journal of Comparative Law* 1984, 269; L. Bruti Liberati, L. Codignola, *La difficile evoluzione costituzionale del Canada*, in G. Rolla (a cura di), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada. Tra Universalità e diversità culturali*, Giuffrè, Milano, 2000, 1; P. Dumberry, *The Secession....*, cit., 361.

247 D. C. M. Yardley, *The Patriation of the Canadian Constitution*, in *Holdsworth Law Review* 1982, 84; P. W. Hogg, *Patriation of the Canadian Constitution: Has it been achieved?*, in *Queen's Law Journal* 1982-1983, 123; A. Lajoie, *Il Québec e la Costituzione canadese: "processo" al federalism*, in J. Frémont et al. (a cura di), *L'ordinamento ...*, cit., 88.

A seguito della sentenza il Primo ministro convocò una nuova conferenza federale-provinciale (*Constitutional conference*) che riuscì a raggiungere un accordo nel novembre 1981. Intanto il Québec, contrario alla Carta dei diritti che non le riconosceva lo *status* di “società distinta”, richiese prima alla sua Corte, poi a quella federale se fosse possibile approvare tale legge senza il suo consenso: il giudizio di entrambe fu affermativo.

Così fu raggiunto l'accordo sul testo costituzionale da parte di 9 province con l'esclusione del Québec e il Parlamento federale sottopose una *Joint Resolution* a Westminster contenente la richiesta di approvazione della legge. Nel marzo 1982 il Parlamento di Londra approvò il *Canada Act, 1982* contenente il *Constitution Act* che includeva la Carta dei diritti fondamentali e introduceva diverse modalità aggravate per la revisione costituzionale.

Il *Constitution Act* e, soprattutto, la Carta dei diritti hanno contribuito alla diffusione di un diritto federale unico e di un nucleo centrale di valori comuni e condivisi che rappresentano le fondamenta dell'identità nazionale canadese. La Carta riconosce, infatti, come abbiamo visto, i diritti che spettano a tutti i cittadini canadesi “da costa a costa”, contribuendo in tal modo a dare un senso di appartenenza e di unità, ma al contempo tutela le specifiche articolazioni sociali, linguistiche e culturali e riconosce i diritti delle popolazioni indigene, nonché quelli delle province in relazione alle proprie risorse naturali²⁴⁸. La Carta prevede diverse clausole derogatorie e interpretative che consentono il bilanciamento tra i diritti delle particolari identità dei gruppi e quelli di tutti i cittadini.

L'art. 37 del *Constitution Act* prevedeva la convocazione di una conferenza dei Primi ministri e dei rappresentanti delle popolazioni native, conferenza che si tenne nel 1983 e che condusse alla modifica dell'art.35 della Costituzione, nel senso che nessuna riforma relativa agli articoli 25, 35, 94 del CA 1982 e della Carta dei diritti può essere presentata senza la previa approvazione della stessa da parte di una conferenza costituzionale alla quale partecipino i rappresentanti dei popoli autoctoni.

I tentativi di revisione diretti a coinvolgere anche il Québec nel rimpatrio della Costituzione furono molteplici. Il nuovo Primo Ministro conservatore Brian Mulroney, a partire dal 1984, tentò di trovare un accordo, la sua politica sembrò avere successo soprattutto quando, nel 1985, il *Parti Québécois* venne sostituito alla guida del Governo della provincia dal partito liberale guidato da Robert Bourassa. Dopo lunghe trattative nel 1987 il Premier Mulroney organizzò a Meech Lake, nel Québec, i negoziati con i Primi Ministri delle 10 province e con loro raggiunse un'intesa per riconoscere il Québec come società disinta e conferire alle province maggiori poteri nei settori dell'immigrazione, nomina dei giudici, emendamenti alla Costituzione e in materia di spesa. L'accordo, ratificato dal Parlamento, per entrare in vigore avrebbe avuto bisogno dell'approvazione di tutte le 10 province, ma solo 8 su 10 si pronunciarono a favore, dato che il Newfoundland e il Manitoba non lo accettarono

²⁴⁸ E. Ceccherini, *Il processo di adozione...*, cit., 42; G. Rolla, *I caratteri...*, cit., 3.

soprattutto a motivo della forte opposizione degli Indiani e degli Inuit, che avrebbero voluto vedere riconosciute anche le loro istanze e non solo quelle del Québec.

Fallito questo tentativo il Governo del Québec annunciò la sua intenzione di tenere un altro referendum per l'indipendenza, una prospettiva che sollecitò Mulroney a riprendere le trattative per trovare un nuovo punto di incontro. Le riunioni si tennero a Charlottetown e il nuovo accordo, raggiunto tra i Primi Ministri, i *leaders* dei territori e le organizzazioni degli aborigeni, riprendeva quanto stabilito a Meech Lake e garantiva ulteriori diritti alle province e ai popoli nativi²⁴⁹. L'accordo fu sottoposto ad una procedura non prevista dalla Costituzione, quella del referendum popolare, e il 26 ottobre 1992 venne respinto dalla maggioranza del 54,4%²⁵⁰.

Il fallimento di questa politica costò al partito conservatore una clamorosa sconfitta alle elezioni del 1993, nelle quali passò da 169 seggi a 2, mentre il partito del *Bloc Québécois* (la versione federale del *Parti Québécois* provinciale) e il *Reform party*, di estrema destra, contrario al multiculturalismo e presente soprattutto nell'ovest del Paese, riuscirono, invece, ad affermarsi a livello nazionale.

Nel 1994 in Québec vinse il partito Québécois guidato da J. Perizeau, il quale sottopose ai cittadini un nuovo referendum per l'indipendenza che si tenne il 30 ottobre 1995 e che confermò la vittoria del No, anche se con uno scarto molto ridotto di voti. Come abbiamo detto, a seguito di questo referendum, il Governo canadese ha sottoposto alla Corte tre quesiti relativi all'esistenza nell'ordinamento interno o in quello internazionale di un diritto alla secessione unilaterale del Québec. La richiesta indirizzata alla Corte fu la seguente: "1) Under the Constitution of Canada, can the National Assembly, legislature or government of Québec effect the secession of Québec from Canada unilaterally?; 2) Does international law give the National Assembly, legislature or government of Québec the right to effect the secession of Québec from Canada unilaterally? In this regard, is there a right to self-determination under international law that would give the National Assembly, legislature or government of Québec the right to effect the secession of Québec from Canada unilaterally?; 3) In the event of a conflict between domestic and international law on the right of the National Assembly, legislature or government of Québec to effect the secession of Québec from Canada unilaterally, which would take precedence in Canada?"

Nel suo giudizio di *reference* (*Reference re Secession of Québec [1998] 2 S.C.R. 217*) la Corte ha affermato che il diritto internazionale riconosce il diritto alla secessione solo in alcune ipotesi - tra cui quella di una oppressione nei confronti di una particolare comunità - nessuna delle quali era ravvisabile nel caso del Québec. Per quanto riguardava il diritto

²⁴⁹ D.Beatty, Amending the Canadian Constitution, in *Constitutional Forum* 1992-93, 53.

²⁵⁰ P. Malcolmson, R. Myers, *The Canadian ...*, cit.,

interno, poi, i principi fondanti della Costituzione del Canada, sia scritti sia radicati nella tradizione e nel *constitutional common law*, non riconoscevano un diritto alla secessione unilaterale. Tale diritto non era attribuibile neanche nell'ipotesi di un voto favorevole espresso dalla maggioranza di una popolazione in un referendum, eventualità, quest'ultima, che avrebbe comportato, infatti, esclusivamente l'obbligo delle parti di iniziare i negoziati: solo una modifica della Costituzione canadese avrebbe potuto legittimare la secessione. La sentenza, come abbiamo visto, ha avuto anche il merito di individuare i principi fondamentali e immodificabili della Costituzione canadese: il federalismo, la democrazia, il costituzionalismo, la *rule of law*, la protezione delle minoranze²⁵¹.

Nel 2000, poi, come abbiamo detto, il Canada attraverso l'approvazione del *Clarity Act* ha assegnato alla Camera dei Comuni un ruolo di estremo rilievo nella gestione di eventuali futuri referendum secessionistici, dato che a lei spetterà il compito di verificare l'ammissibilità del referendum e la presenza di una chiara maggioranza a favore dell'eventuale secessione. La legge è stata aspramente criticata perché ha reso praticamente impossibile la secessione del Québec. Si ricorda, tuttavia, che il dialogo tra la federazione e il Québec non si è interrotto e ha condotto, nel novembre 2006, al voto di una mozione, sottoposta dal Premier Harper alla Camera dei Comuni, diretta a riconoscere al Québec lo *status* di nazione all'interno del Canada unito ("That this House recognize that the Québécois form a nation within a united Canada")²⁵². La mozione è stata approvata con 266 voti a favore e 16 contrari. In sede di dibattito parlamentare, politico e dottrinario la mozione ha sollevato dubbi sia sul contenuto del concetto di nazione, sia sul valore giuridico della dichiarazione. Il *Bloc Québécois* aveva presentato un'analogo mozione in cui chiedeva tale riconoscimento, ma senza specificare che esso doveva avvenire nell'ambito del Canada unito, mentre nel 2003

²⁵¹ G. Rolla, Il referendum sulla sovranità del Québec ed il futuro del Canada. Alcuni paradossi costituzionali, in *Giur. Cost.* 1996, 3269-3285; G. Poggeschi, Il diritto di secessione del Québec secondo la Corte suprema del Canada, in *Le istituzioni del federalismo* 1998, 1173-1197; N. Olivetti Rason, A proposito della secessione del Québec: tre quesiti e quattro risposte, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 1999, 889-902; Id., Brevi note sul referendum consultivo in Canada (alla luce di una recente pronuncia della Corte suprema), in S. Gambino, C. Amirante (a cura di), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale. Federalismo, Diritti, Corti*, Cedam, Padova, 2000, 77-86; T. Groppi, *Il Canada tra riforma* ..., cit., 337; 361-364; T. W. Simon, Remedial Secession: What the Law Should Have Done, from Katanga to Kosovo, in *Ga. J. Int'l & Comp. L.* 2011, 105-173 (136); C. De Fiores, D. Petrosino, *Secessione*, Ediesse, Roma, 1996, 42; M. D. Walters, Nationalism and the Pathology of Legal Systems: Considering the Québec Secession Reference and its Lessons for the United Kingdom, in *The Modern Law Review* 1999, 371; S. Tierney, *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 141; R. Levy, "Deliberative Voting": Realising Constitutional Referendum Democracy, in *Public Law* 2013, 555; D. Haljan, *Constitutionalising Secession*, Hart, Oxford, 2014, 298; P. Dumberry, *The Secession*..., cit., 361.

²⁵² Hansard, [Houses of Commons Debates](#), 39 th Parliament, 1st session, N. 87, November 27, 2006 (); G. Passaniti, *Il Québec è una "nazione": un passo verso la "riconciliazione" o la secessione?*, in *Federalismi.it*, 2/2007 G. Martinico, *I Québécois come Nazione. Una mozione della House of Commons canadese riconosce i Québécois come Nazione all'interno del Canada unito*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](#).

L'Assemblea del Québec aveva approvato una risoluzione secondo la quale “the people of Québec form a nation”.

Si deve ricordare, comunque, che negli ultimi anni si è andata attenuando la spinta independentista del Québec, tanto che il *Parti Québécois* ha subito una pesante sconfitta alle ultime elezioni provinciali dell'aprile 2014. Alle elezioni politiche federali del 19 ottobre 2015, poi, il partito ha ottenuto 10 seggi, un risultato leggermente migliore rispetto alla disfatta subita nel 2010, ma che non consente al partito di formare il proprio gruppo parlamentare.

II.2.2) Multiculturalismo e pluralità di diritti

Come abbiamo visto, la Costituzione del 1982, artt. 25 e 35, e la Carta dei diritti riconoscono e tutelano le minoranze, tra cui quelle rappresentate dai popoli nativi - *First Nation* (Indiani), Inuit e *Métis*, un riconoscimento che secondo la dottrina ha comportato un cambiamento nella politica della federazione nei confronti di tali popolazioni. Essa, infatti, è passata dalla linea di integrazione forzata, a quella del riconoscimento e della tutela della loro specificità, come affermato anche nel documento pubblicato nel 1996 dalla *Royal Commission on Aboriginal Peoples*²⁵³.

Si deve precisare che l'articolo 35 specifica che i diritti delle comunità aborigene sono in primo luogo gli *inherent rights*, i diritti ancestrali, di cui i nativi sono titolari non per concessione, ma in via originaria in virtù della tradizione, a cui si aggiungono quelli derivanti dai trattati che le comunità aborigene hanno stipulato sin dai primi tempi della colonizzazione, 22 dei quali successivi al 1982.

In merito agli *inherent rights*, la Corte ha affermato che essi sono radicati nel tempo perché derivano dallo storico possesso delle terre da parte delle tribù (sentenze *Calder* del 1973 o *Guerin* del 1984) ed ha riconosciuto la tradizione come fonte del diritto. Nel valutare il bilanciamento dei diritti atavici rispetto a quelli garantiti da altre leggi del Paese, la Corte ha cercato sempre di tutelare i primi, limitandoli solo in casi eccezionali (sentenza *Sparrow*,

²⁵³ Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1996.

Nell'800 il governo canadese aveva scelto la strada della politica dell'assimilazione che prevedeva di sottrarre alle famiglie i ragazzi delle popolazioni aborigene e farli educare in scuole per formarli secondo la cultura canadese. I governi pretendevano, inoltre, di decidere in merito a tutte le questioni riguardanti gli indiani senza il loro diretto coinvolgimento. Il tentativo del Premier Trudeau, attraverso la presentazione del *White paper* sugli indigeni nel 1969, di integrare le comunità autoctone incontrò la decisa opposizione di queste e fallì. Nel 1998 e nel 2008 rispettivamente i governi Chrétien e Harper hanno presentato le scuse ufficiali per quanto commesso nei confronti delle popolazioni aborigene ed è stata istituita una commissione per la Verità e la riconciliazione per indagare su quanto avvenuto nel passato. J. Webber, *The Constitution...*, cit., 229.

1990 sul diritto di caccia e pesca degli indiani). La Corte, poi, ha affermato l'impossibilità di elencare in modo esaustivo e valido per tutti gli aborigeni i diritti ancestrali, dato che essi variano da comunità a comunità (sentenza *Van der Peet*)²⁵⁴.

In relazione ai diritti derivanti dai trattati, si ricorda che, fin dalla *Royal Proclamation* del 1763, era stato stabilito che gli indiani non erano sottoposti alla giurisdizione inglese, se non nel caso in cui nella controversia fosse coinvolto un cittadino britannico, che le popolazioni native erano riconosciute come *Nations* e che i coloni non potevano disporre dei territori di queste. Tali accordi vennero confermati con il trattato di Niagara del 1764 stipulato tra la Corona e le comunità indiane, i cui rapporti si consolidarono nel corso degli anni. A questo trattato ne seguirono diversi altri che attribuirono ulteriori diritti agli aborigeni. Tuttavia le Corti, fino all'approvazione del CA 1982, hanno avuto difficoltà a riconoscere valore giuridico alle quanto stabilito dai trattati, che erano considerati prevalentemente atti politici, non difendibili davanti alle Corti di giustizia²⁵⁵.

La Corte, dal 1982 a oggi, ha emanato più di 50 sentenze in tema di diritti degli aborigeni, cercando di interpretarli tendenzialmente a loro favore, di limitarli, come detto, solo in casi eccezionali e di adeguarli – ove possibile - alle nuove necessità.

Il riconoscimento giuridico operato dal CA 1982 ai diritti delle popolazioni indigene non ha posto fine alle questioni, dato che particolarmente problematico è stato, in questi anni, riuscire a bilanciare la specificità dei diritti autoctoni con i diritti e i principi generali universalmente accolti. Un esempio può essere costituito dalla condizione della donna che, in alcune tradizioni, risulta inferiore a quella dell'uomo e quindi è in netto contrasto con il principio di uguaglianza affermato nella Costituzione²⁵⁶. In proposito si ricorda che l'art. 35 riconosce i diritti dei popoli aborigeni in egual misura a uomini e donne e che la Corte federale di fronte a casi di discriminazione tra donne e uomini previsti nell'*Indian Act* (legge approvata per la prima volta nel 1876), ha dovuto scegliere quale diritto far prevalere, quello universale o quello particolare delle comunità autoctone. A seguito di decisioni che ritenevano legittima la diversa condizione tra uomini e donne indiani, il Parlamento ha deciso di modificare l'*Indian Act* (la prima volta nel 1985) in modo da adeguarlo al dispositivo della Carta.

Una conferma della capacità del Canada di accettare una pluralità di ordinamenti giuridici si può cogliere sul piano giudiziario. Per le popolazioni indigene, infatti, sono riconosciuti forme specifiche di risoluzione delle controversie (*alternative dispute resolution*) che si

²⁵⁴ E. Ceccherini, Un antico dilemma: integrazione o riconoscimento della differenza? La costituzionalizzazione dei diritti delle popolazioni aborigene, in G. Rolla (a cura di), *Eguali ...*, cit., 58; J. Webber, *The Constitution...*, cit., 233.

²⁵⁵ E. Ceccherini, *Un antico dilemma ...*, cit., 87; J. Webber, *The Constitution...*, cit., 246.

²⁵⁶ E. Palici di Suni, *Multiculturalismo e parità tra uomo e donna in Canada*, in E. Ceccherini (a cura di) *A trent'anni...*, cit., 178.

riallacciano alle tradizioni tribali. Attraverso il CA 1982 e la riforma del codice penale del 1996 è stato possibile utilizzare le procedure dei cosiddetti *circles* attraverso i quali i nativi risolvono le vertenze all'interno della loro comunità. Tali procedure possono prevedere o meno la supervisione del giudice di *common law*. Le pene comminate consistono, di solito, in un periodo di servizio presso la comunità: il che ha aperto non pochi problemi di conciliazione con i principi e le regole della giustizia penale comunemente accettate dalla cultura occidentale, in particolare quando si tratta di reati di cui sono stati vittime donne e minori.

II.2.3) Il sistema partitico e il ruolo del Premier

Come abbiamo detto dopo una fase, durata fino agli anni '20 del Novecento, durante la quale il Canada ha visto la rotazione tra liberali e conservatori, tra gli anni '20 e gli anni '80, il partito liberale ha avuto il quasi assoluto monopolio del potere, tanto da essere considerato il "naturale partito di governo", mentre dal 1984 è ripresa la ciclicità degli esecutivi con lunghi periodi di alternanza tra liberali e conservatori.

Cinque le elezioni tenutesi tra il 2004 e il 2015 (2004, 2006, 2008, 2011, 2015), in tre delle quali nessun partito è riuscito ad ottenere la maggioranza assoluta. Un risultato che ha condotto non già alla formazione di governi di coalizione, ma di minoranza: i Canadesi non sembrano favorevoli alle coalizioni di governo dato che il loro voto è indirizzato soprattutto verso il candidato Premier²⁵⁷.

Nel 2004 il partito liberale ha ottenuto la maggioranza relativa con 135 seggi; alla Camera furono eletti anche altri 3 partiti che andarono all'opposizione, quella ufficiale era costituita dal partito conservatore (*Conservative Party*), nato alla fine del 2003 dalla fusione tra il *Progressive Conservative Party* e la *Canadian Alliance*²⁵⁸, con 99 seggi, il *Bloc Québécois* con 54 seggi e il Nuovo partito democratico (*New Democratic Party*) con 19 seggi. Il Premier Martin ha dovuto cercare compromessi e accordi con i partiti di opposizione, dando il via ad una fase di maggior collaborazione e cooperazione anche nell'ambito dei lavori parlamentari.

Nel 2006, invece, anche a seguito di alcuni scandali di corruzione, il partito liberale è entrato in crisi e le elezioni sono state vinte dal partito conservatore di Stephen Harper, che ha ottenuto la maggioranza relativa (124 seggi). Il partito liberale con 103 seggi è divenuto l'opposizione ufficiale, mentre il *Bloc Québécois* e il Nuovo partito democratico,

²⁵⁷ J. Ibbitson, Why Michael Ignatieff has to rule out a coalition, in *The Globe and the mail*, 27/03/2011; Y. Dufresne, N. Nevitte, Why do Publics Support Minority Governments? Three Tests, in *Parliamentary Affairs* 2014, 825.

²⁵⁸ E. Langer, J.F. Godbout, Why Do Parties Merge? The Case of the Conservative Party of Canada, in *Parliamentary Affairs* 2010, 41–65.

rispettivamente con 51 e 29 seggi hanno confermato e, nel secondo caso rafforzato, la loro presenza in Parlamento.

Nel 2008, nella speranza di aumentare la propria maggioranza, il Premier ha richiesto lo scioglimento anticipato, ma alle elezioni di quell'anno è riuscito ad ottenere 143 seggi, senza riuscire a raggiungere la soglia dei 155 seggi richiesti per la maggioranza assoluta. Il partito liberale è stato confermato nel ruolo di opposizione ufficiale, pur perdendo molti seggi (ne ha avuti 77), il *New Democratic Party* ha ulteriormente incrementato la propria presenza in Parlamento (37 seggi), mentre il *Bloc Québécois* ha subito un lieve calo.

Gli anni degli esecutivi minoritari guidati dai conservatori sono stati segnati da instabilità di governo e forte conflittualità tra i partiti, accentuati soprattutto dalle frequenti campagne elettorali: di conseguenza numerosi disegni di legge governativi non sono riusciti ad essere approvati e il Premier è dovuto ricorrere spesso a strumenti come il contingentamento dei tempi parlamentari, la presentazione di *bill omnibus* e la proroga delle sessioni. Riguardo a questo ultimo aspetto, durante la legislatura iniziata nel 2008, il Premier Harper ha richiesto due volte la proroga della sessione parlamentare: nel primo caso, nel 2008, come abbiamo visto, per rinviare un voto di sfiducia, nel secondo caso, nel 2009, per evitare la prosecuzione del lavoro di una commissione di inchiesta che indagava su presunti episodi di tortura a danno di prigionieri afgani custoditi dai militari canadesi. Le opposizioni hanno più volte cercato di ostacolare l'attuazione del programma di governo sia in materia economica sia nei progetti sulla sicurezza interna e internazionale, tanto che nel marzo 2011 i tre partiti di opposizione sono riusciti a far cadere il Governo approvando una mozione di sfiducia nei confronti dell'esecutivo per "oltraggio al Parlamento", dato che – a loro parere - Harper non forniva informazioni adeguate in merito ai costi di alcuni punti del suo bilancio²⁵⁹.

Le elezioni tenutesi il 2 maggio 2011 hanno visto, per la terza volta consecutiva, la vittoria del *Conservative Party*, che è riuscito a raggiungere la maggioranza dei seggi (166). Le elezioni hanno ridefinito gli equilibri interni al panorama partitico federale: per la prima volta nella storia del Canada, infatti, il partito liberale non solo non si è affermato come partito di Governo, ma nemmeno come opposizione ufficiale poiché, avendo ottenuto solo 34 seggi, è stato sostituito in tale ruolo dal *New Democratic Party* (cui erano stati attribuiti 103 seggi). Quest'ultimo ha raccolto molti consensi in Québec dove, invece, è stata pesante la sconfitta del *Bloc Québécois*, guidato dal *leader* Gilles Duceppe, il quale ha conquistato solo 4 seggi. Gli abitanti del Québec sono, perciò, risultati meno sensibili alle richieste separatiste e

²⁵⁹ M.R. Radiciotti, Dalla frammentazione al riallineamento: la vittoria dei Conservatori e dei Neodemocratici e la parabola discendente dei liberali e dei nazionalisti del Bloc Québécois, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2012, 1.

indipendentiste²⁶⁰ e più favorevoli alle proposte di politiche sociali ed ambientali portate avanti dal NDP, anche in contrapposizione al piano di austerità presentato dal partito conservatore. Infine, per la prima volta un seggio è andato al partito verde del Canada²⁶¹.

Il risultato del 2011 ha posto fine ai governi minoritari e inaugurato una nuova fase. Tale risultato è legato a diversi fattori: il partito liberale in quegli anni era stato travolto da alcuni scandali mentre il partito conservatore si era presentato, fin dalle elezioni del 2004, come partito nuovo, il cui obiettivo era quello del risanamento economico, della moralizzazione dei costumi e della lotta alla corruzione della classe politica e aveva potuto vantare i successi conseguiti, a partire dal 2006, dal Governo Harper sotto il quale il Canada aveva conosciuto una forte ripresa economica. L'elettorato era stato convinto anche dalla solidità del pacchetto anticrimine presentato dai conservatori.

Harper, il 2 giugno 2015, ha chiesto al Governatore generale lo scioglimento della Camera dei Comuni, con molto anticipo rispetto alle elezioni del 19 ottobre. Come abbiamo visto, la legge sulla durata fissa del Parlamento approvata nel 2007 stabilisce che le elezioni si tengano il terzo lunedì del mese ogni 4 anni, ma il Premier continua ad avere il potere di richiedere – quando lo ritenga opportuno – lo scioglimento anticipato.

Ha avuto così inizio una campagna elettorale molto lunga, la più lunga dal 1872, che è stata concentrata soprattutto sui temi economici, su quelli ambientali e sull'immigrazione in un clima diverso rispetto alle elezioni del 2011: la crescita economica del Paese è infatti negli ultimi anni andata rallentando, anche a motivo del crollo dei prezzi del petrolio, tanto che il Canada è ormai vicino alla recessione e Harper non ha potuto realizzare la promessa fatta di riportare in pareggio il bilancio entro il 2015.

Nel corso della campagna elettorale per le elezioni di ottobre 2015, Harper è stato accusato dai suoi avversari politici di aver “americanizzato” il sistema di governo e di aver trasformato radicalmente il Canada allontanandolo dalla sua tradizione moderata, sia in tema di politica ambientale (nel 2011 si è ritirata dal protocollo di Kyoto), sia nelle relazioni internazionali, sia nell'approvazione di leggi anti terrorismo restrittive dei diritti di libertà che hanno reso la società meno aperta rispetto al passato, sia – infine - dalla tradizione social democratica e dal

²⁶⁰ Il *parti québécois* ha vinto le elezioni politiche provinciali del 2012 in Québec, ma solo con la maggioranza relativa e dopo 18 mesi di governo minoritario ha perso le elezioni del 2014 ottenendo solo il 24,5% dei voti, mentre il partito liberale il 41,4%. T. Carafa, M.R. Radiciotti, *La vittoria del Parti Québécois guidato da Pauline Marois*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2012.

²⁶¹ M.R. Radiciotti, *Dalla frammentazione al riallineamento: la vittoria dei Conservatori e dei Neodemocriti e la parabola discendente dei liberali e dei nazionalisti del Bloc Québécois*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2012, 1.; Id, *Vecchi e nuovi profili della specificità del Québec a confronto nel dibattito elettorale per il rinnovo dell'Assemblea nazionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2012, 1.

welfare. È stata altresì criticata la sua visione dei rapporti tra Stato federale e province, una visione per la quale il primo ha limitato i suoi interventi riducendo la sua pressione fiscale, ma anche limitando fortemente la prestazione dei suoi servizi con la conseguenza di lasciare ampio spazio alle province e quindi di svolgere alcuna funzione riequilibratrice tra le più ricche e le più povere. Inoltre, nel 2013, anche il partito conservatore è stato coinvolto in uno scandalo per alcuni illeciti compiuti in tema di rimborso spese da quattro senatori che erano stati nominati dal Premier, offuscando così l'immagine moralizzatrice del partito. A queste critiche si è aggiunta quella della comunità musulmana la quale ha contestato Harper di essersi pubblicamente espresso contro la sentenza della Corte d'appello del 2014 che aveva ritenuto legittima la decisione di una donna di origine pachistana, Zunera Ishaq, di indossare il niqab alla cerimonia di conferimento della cittadinanza canadese. E la critica è stata condivisa anche da larga parte dell'opinione pubblica che ha considerato la posizione assunta da Harper contraria alla tradizione del Canada di apertura verso le diversità e di protezione dei diritti delle minoranze.

Con la nuova legislatura, iniziata dopo le elezioni dell'ottobre 2015, è entrata in vigore la riforma introdotta nel 2011, per la quale il numero dei membri della Camera dei Comuni è aumentato a 338, facendo salire a 170 seggi la soglia per ottenere la maggioranza assoluta.

Le elezioni del 19 ottobre hanno portato alla vittoria del partito liberale, dopo 9 anni di opposizione. Il *Liberal Party of Canada* ha ottenuto 184 seggi e, quindi, la maggioranza assoluta della Camera dei Comuni. Il partito è guidato – dal 2013 - da Justin Trudeau, figlio dello storico *leader* del partito Pierre Trudeau, primo ministro del Canada dal 1968 al 1984. Nel corso della campagna elettorale Trudeau era stato accusato da Harper e dai suoi oppositori politici di non avere l'esperienza per guidare il Paese, anche perché egli non ha svolto nemmeno il ruolo di leader dell'opposizione ufficiale. Tuttavia, Trudeau è riuscito a intercettare il desiderio di cambiamento proveniente dall'elettorato, riuscendo così a risalire nei sondaggi, a conquistare la fiducia dei cittadini e a passare da terza forza politica ai Comuni a partito di governo. Il partito liberale ha ottenuto il 39,5% dei voti e il 54,4% dei seggi. Bisogna, inoltre, evidenziare che il partito liberale è riuscito ad ottenere consensi diffusi in tutto il vasto territorio della federazione, compresi il Québec e i territori dell'Ovest, e in tal modo può sentirsi legittimato appieno a governare per l'intero Paese, in tutte le sue molteplici sfaccettature.

Il partito conservatore ha ottenuto 99 seggi, vale a dire il 29,3%, e il 31,9% dei voti. Le elezioni del 2015 sono state considerate dai media come un referendum a favore o contro la visione del Canada di Harper e il risultato negativo è stato attribuito anche allo stile della sua amministrazione, accusato di essere arrogante e di inasprire le divisioni. A seguito del risultato Harper si è dimesso dalla *leadership* del partito.

Il *New Democratic Party* (NDP), partito di ispirazione social-democratica, ha ottenuto 44 seggi (19,7% dei voti e 13% di seggi), un risultato al di sotto delle aspettative soprattutto se confrontato con quello del 2011, quando era riuscito a divenire, come abbiamo visto, opposizione ufficiale. Il partito ha perso consensi in Québec, a vantaggio dei Liberali. Il *New Democratic Party* è stato fondato nel 1961 e non ha mai governato a livello federale, mentre nelle elezioni in Alberta, del maggio 2015, è riuscito ad ottenere la maggioranza, sconfiggendo il partito conservatore. Il suo leader è Thomas Mulcair, il quale ha presentato agli elettori un programma contro l'austerità fiscale, a favore dell'aumento delle imposte per le grandi imprese e a nuovi investimenti nel *welfare*. Una proposta politica che lo ha avvicinato per molti aspetti a quella presentata dal partito liberale, tanto che, nel corso della campagna elettorale, quando i sondaggi davano i due principali partiti molto vicini, i liberali e i NDP, avevano annunciato di essere disponibili a formare un Governo di coalizione in caso di *hung Parliament*. Entrambi i partiti, poi, hanno in comune la volontà di introdurre una riforma del sistema elettorale dei Comuni.

Il *Bloc Québécois* ha ottenuto 10 seggi rimanendo al di sotto della soglia minima di 12 seggi per essere riconosciuto come gruppo parlamentare. Si conferma, quindi, il trend negativo del partito, confermato, come abbiamo visto, anche nelle elezioni provinciali del 2014. Infine il *Green party* ha avuto confermato il suo unico seggio.

Il risultato di queste elezioni, a differenza di quanto, invece, avvenuto nel Regno Unito, in Israele e in Grecia, era stato correttamente previsto dai sondaggi delle ultime settimane.

In conclusione appare possibile affermare che la forma di governo canadese, al pari di quella britannica, ha conosciuto una tendenziale presidenzializzazione, soprattutto a partire dagli anni '60, con la carismatica e lunga *premiership* di Pierre Trudeau. Tuttavia, la frequenza di governi di minoranza e la necessità di ascoltare tutte le molteplici e variegaste istanze presenti nel vasto territorio del Paese hanno messo in evidenza che il ruolo del Premier è soprattutto quello di ricercare una sintesi non solo tra le forze politiche, ma anche tra le diverse sollecitazioni provenienti dalle tante comunità e dalle tante realtà territoriali che compongono il Canada. Una pluralità che risulta confermata dalla convenzione per cui nel Governo devono essere rappresentate tutte le province²⁶². Questo secondo aspetto della presidenzializzazione canadese può essere colto nell'esperienza dei governi Harper. Nelle legislature del 2006 e del 2008 Harper ha presieduto un Governo di minoranza e ha dovuto cercare mediazioni con le altre forze politiche e, là dove questo non è stato possibile, ha imposto la propria linea politica ricorrendo agli strumenti parlamentari consentitigli. Quando, poi, dal 2011 ha presieduto un Governo di maggioranza e ha potuto adottare uno stile più presidenziale, tale linea è stata

²⁶² L. Petrillo, *Le istituzioni ...*, cit. 75.

criticata dall'interno del suo stesso partito e dalle opposizioni come politica autoritaria e poco trasparente²⁶³: una critica che il risultato delle elezioni del 19 ottobre mostra essere stata condivisa dall'opinione pubblica.

²⁶³ N. Olivetti Rason, P.L. Petrillo, La presidenzializzazione dei governi nelle democrazie contemporanee: tendenze e controtendenze nell'esperienza del Canada, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee, Giappichelli, Torno, 2007, 265.

III) Focus tematici

III.1) I meccanismi di raccordo tra amministrazione centrale ed enti federati

Per comprendere a pieno il modello di federalismo adottato in Canada è necessario risalire al *British National Act* del 1867 che ha rappresentato lo strumento attraverso cui entità distinte – prima di allora separate – si sono aggregate e che ha disciplinato, a livello costituzionale, lo *status* dei rapporti tra due livelli di Governo: quello dello Stato centrale e quello delle Province.

Inizialmente, quello delineato è stato un *dual federalism* sia in considerazione del fatto che netta è stata la separazione delle competenze spettanti alle Province e allo Stato centrale, sia perché quest'ultimo risultava essere prevalente anche grazie alla clausola dei poteri residui prevista con la formula "*peace, order and good government*" (art.91 BNA). Tale federalismo, però, è stato destinato ad un'evoluzione in senso cooperativo intrapresa a livello giurisprudenziale – con le pronunce del *Privy Council* di Londra prima e della Corte suprema canadese poi – e a livello di *Conventions of the Constitution* (consuetudini costituzionali). In entrambi i casi si è proceduto ad un rafforzamento delle competenze spettanti in capo agli organi legislativi provinciali, comportando dunque una limitazione di quelle federali.

Nonostante la sua evoluzione, il federalismo ha subito una profonda fase di crisi a partire dagli anni Settanta che ha portato alla conclusione dell'Accordo di *Meech Lake* del 1987 e dell'Accordo di *Charlottetown* del 1992, finalizzati ad un ripensamento sul ruolo e sui poteri di entrambi i livelli di governo²⁶⁴. Le ragioni di tale crisi, per alcuni autori, sono principalmente ascrivibili a tre ordini di ragioni: il differente intendimento di concetto di comunità politica, il delinarsi di un deficit democratico i cui effetti negativi si ripercuotono direttamente sui cittadini e la presenza di procedure decisionali federali eccessivamente rigide e farraginose.²⁶⁵

A prescindere da ciò, l'ordinamento canadese prevede diversi meccanismi di collaborazione intergovernativa sin dai suoi albori. Difatti, risale al 1868 la prima conferenza tra i

²⁶⁴ Così come l'accordo di *Meech Lake* del 1987 anche quello di *Charlottetown* del 1992 si poneva come obiettivo primario la modifica del *Canada Act* del 1982 (ossia la Costituzione) al fine di tutelare i gruppi minoritari autoctoni. Nello specifico, tutte le minoranze presenti sul territorio sarebbero state poste sullo stesso piano, eccezion fatta per il Québec che sarebbe stato riconosciuto come *distinct society*. Entrambi gli accordi non sono mai entrati in vigore in quanto il primo non è stato ratificato da tutte le Assemblee legislative, mentre il secondo è bocciato dal referendum consultivo popolare.

²⁶⁵ Per un approfondimento, cfr. Frémont, J., Lajoie, A. et al., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Torino, Giappichelli 1997, 69.

rappresentanti dei Governi centrale e provinciali, sebbene le riunioni successive abbiano avuto una cadenza del tutto saltuaria fino agli anni Sessanta e si sono regolarizzate solamente negli anni successivi. Tale trasformazione, coincidente con il passaggio dal federalismo duale a quello cooperativo, è dovuta principalmente all'espansione dell'ambito economico, che ha avuto effetti positivi intensificando il sistema delle relazioni intergovernative.

La cooperazione di tipo verticale tra Federazione e Province si basa sulla conclusione di accordi e dichiarazioni di intenti di natura volontaristica, che non sono disciplinati a livello legislativo, tanto è vero che – in alcuni casi – si rende necessario il loro recepimento attraverso una normativa federale o provinciale. Inoltre, la Corte Suprema ha equiparato tali accordi ad una sorta di contratti conclusi tra i Governi e il Parlamento, che non solo possono essere suscettibili di modifica unilaterale da parte del Governo federale, ma quest'ultimo può altresì violare i termini dell'intesa raggiunta senza incorrere in sanzioni²⁶⁶.

A livello di organi, invece, è possibile innanzitutto richiamare la *First Ministers Conference* (FMC), presieduta dal Primo Ministro federale e che vede la partecipazione dei Premier delle dieci province canadesi. In via di prassi, le riunioni vengono di solito precedute da un incontro informale che testimonia la supremazia del Governo centrale nei rapporti tra centro e periferia. Secondo l'opinione di una parte della dottrina canadese, tale organo, che è andato progressivamente ad assumere una sempre maggiore importanza, in particolar modo con la vittoria della formazione Liberale alle elezioni del 1993, sembrerebbe aver perso negli ultimi anni il proprio smalto incamminandosi verso un inesorabile declino²⁶⁷. Al fine di arginare tale fenomeno e con l'obiettivo di conferire un più alto grado di prescrittività delle sue decisioni, è stata avanzata l'ipotesi di una sua costituzionalizzazione, ma siffatto tentativo non è andato a buon fine. A prescindere da ciò, rappresenta comunque la sede capace di risolvere i conflitti ad un livello più alto, fornendo al tempo stesso linee guida per i *meetings* tenuti a livello regionale e territoriale. Appare dunque evidente come l'FMC, se da un lato ha avuto il merito di colmare una lacuna nella costituzione canadese, dall'altro ha rappresentato un forum di consultazione e regolamentazione dei rapporti tra i due livelli di governo, che si influenzano vicendevolmente: quello federale e quello regionale.

In secondo luogo, appare doveroso richiamare l'agenzia istituita con legge federale nel 1973, nota con il nome di *Canadian Intergovernmental Conference Secretariat* (CICS), il cui organico è frutto di una compenetrazione di entrambi i livelli di governo (federale e provinciale/territoriale). La sua composizione si riflette direttamente sulle funzioni che esso è

²⁶⁶ Cfr. *Finlay v. Canada Minister of Finance* 1 R.C.S. 1080, 1993.

²⁶⁷ Cfr. Bolleyer, N., *Intergovernmental cooperation. Rational choices in Federal System and beyond*, New York, Oxford University press, 2009

chiamato a svolgere, principalmente quella di predisporre incontri non solo per i Governatori, ma altresì per i Ministri e, nel caso, organizzare le cd. *Regional conferences*.²⁶⁸

Il *Council of the Federation*, istituito nel 2003 dalle ceneri della precedente *Annual Premiers Conference* e per iniziativa del Québec, si riunisce poco meno di due volte l'anno ed assolve il compito precipuo di unire le province in maniera più efficiente grazie ad un processo di contrattazione interno in quanto riunisce i Primi Ministri provinciali e dei Territori, rappresentando dunque una sede orizzontale di raccordo. Nell'assolvere i suoi compiti, è supportato dallo *steering committee of Deputy Ministers*²⁶⁹ e da un *Secretariat*, chiamati a preparare le riunioni del Consiglio.

La cooperazione intergovernativa si estrinseca anche attraverso l'istituzione di organi di concertazione con attribuzioni specifiche quali ad es. le conferenze interministeriali di natura strettamente settoriale, composte dai rappresentanti dei diversi livelli federale, provinciale e territoriale, chiamate ad assolvere i compiti per i quali sono preposte: decidere le priorità dell'intervento pubblico, stabilire l'indirizzo delle politiche di settore e coordinare l'attività svolta dai diversi livelli di governo²⁷⁰.

L'eccessivo ricorso alle relazioni intergovernative, che oggi risultano essere preponderanti nella dinamica dei rapporti tra centro e periferia, è comunque sintomatica della fragilità e di un'incapacità della seconda Camera di assolvere i propri compiti, ossia di organo rappresentativo delle istituzioni territoriali. Tale inadeguatezza è anche dovuta alla particolare composizione che lo contraddistingue. Difatti, sulla base del modello britannico, il Senato canadese non è elettivo, ma si compone di 105 membri nominati dal Governatore Generale, su proposta vincolante del Premier, che rimangono in carica sino al raggiungimento del settantacinquesimo anno di età. Tale configurazione ha suscitato numerose critiche perché, nel silenzio della Costituzione, i Senatori non sono né rappresentativi delle popolazioni delle Province, né tantomeno degli esecutivi provinciali, quanto piuttosto espressione di una sorta di ricompensa a vantaggio di coloro che si dimostrano fedeli al partito di maggioranza, che

²⁶⁸ A titolo meramente esemplificativo è possibile richiamare il *Western Premiers' meeting*.

²⁶⁹ Il Deputy Minister of Employment and Social Development Canada (che svolge le funzioni di Presidente); il Secretary of the Treasury Board; il President of the Canada School of Public Service; il Chief Statistician of Canada; il Deputy Secretary, Plans and Consultations, Privy Council Office; e da un co-chair di ciascuno dei policy committees dei Comitati di coordinamento dei Vice Ministri: Economic Trends and Policies; Climate Change, Energy and the Environment; Social Trends, Policies and Institutions; Global Trends, Foreign Affairs and Defence Issues.

²⁷⁰ Tra le numerose conferenze, a titolo meramente esemplificativo, è possibile richiamare il *Council of Minister of education* (CMEC) fondato nel 1967 come organo di concertazione in materia di istruzione ovvero il *Council of Ministers of the Environment* competente in materia ambientale, etc.

condiziona irrimediabilmente il rapporto tra Governo e maggioranza parlamentare²⁷¹. Nonostante le modifiche apportate alla Costituzione, attraverso cui è stato determinato il numero dei componenti, appare evidente come in questo modo sia stato di fatto vanificato l'assetto federale del Senato canadese.

Numerose sono le proposte di riforma del Senato – che in alcuni casi propongono anche *l'extrema ratio* della sua soppressione –, ma che fino ad oggi sono rimaste semplici ipotesi.

Un'ultima notazione riguarda le sedi di cooperazione e raccordo di tipo orizzontale: sebbene non sia prevista alcuna normativa nel merito, queste sono andate affermandosi in via di prassi tramite la conclusione di accordi ovvero dichiarazioni di intenti che possono essere recepite con legge o con altra fonte di natura provinciale.

III.2) I partiti politici: *status* giuridico, organizzazione, democrazia interna e finanziamento

Secondo il *Canada Election Act*, appositamente riformato, i partiti che concorrono alle elezioni possono (non è obbligatorio) registrarsi presso l'Ufficio elettorale: la registrazione è però indispensabile per apparire sulla scheda elettorale, per ricevere finanziamenti e donazioni e per partecipare al rimborso delle spese determinate dal Governo federale.

Può essere perfezionata fino a sessanta giorni prima delle elezioni generali.

La registrazione di un partito (che, secondo il *Canada Elections Act* è un'organizzazione che ha tra gli scopi principali quella di partecipare alla vita pubblica, sostenendo uno o più membri come candidati alle elezioni) è dunque volontaria, in taluni casi indispensabile (lo è sempre per partecipare alle elezioni) ma non è automatica, bensì soggetta al soddisfacimento di alcuni requisiti: tra questi, avere almeno 250 membri/elettori e appoggiare ufficialmente almeno un candidato alle elezioni.

I partiti possono cancellarsi volontariamente o essere cancellati se non soddisfano più i requisiti.

Al momento di compilare questa scheda (20 ottobre 2015) i partiti registrati, riportati sul sito del Parlamento, erano trentotto.

²⁷¹ La nomina dei Senatori dovrebbe avvenire nel rispetto di una distribuzione territoriale per Province e Territori secondo quanto sancito dall'articolo 22 del *Constitution Act 1867*. Cfr. Rolla, G., Ceccherini, E., *Scritti di diritto costituzionale comparato*, Genova, ECIG, 2007.

Essere membro di un partito in Canada vuol dire essere attivi nella vita del partito stesso e pagare una tessera. Tra i diritti, la possibilità di concorrere all'elezione del leader di partito e votare su varie altre questioni interne, come gli emendamenti alla costituzione del partito.

La partecipazione attiva alla vita e alle attività dei partiti canadesi è piuttosto scarsa: solo il due per cento dei canadesi effettivamente è iscritto a un partito politico.

Si è accennato alla leaderizzazione e all'importanza del leader nella vita dei partiti canadesi.

I partiti canadesi, similmente ai partiti statunitensi, scelgono i loro leader attraverso lo strumento delle Convenzioni - un'Assemblea dei membri del partito (*Convention*) - anche se con alcune particolarità rispetto alle primarie USA, tra cui l'uso del voto segreto che favorisce il voto strategico e, a volte, determina il successo di outsider rispetto a militanti di lungo corso.

In genere, le *Conventions* sono convocate quando è necessario, eleggere un nuovo leader e non hanno una cadenza prefissata.

Uno degli aspetti che caratterizza l'attività (parlamentare) dei partiti ma che ha stretti legami con la natura organizzativa del partito stesso, è la cosiddetta "disciplina di partito". In sostanza, questo vuol dire che i deputati di un particolare partito politico sono tenuti a votare tutti allo stesso modo. Questo accade soprattutto perché i partiti canadesi hanno una leadership molto centralizzata. In caso di ribellione a questa regola, il parlamentare può essere espulso dal *caucus* del partito (il gruppo dei membri ufficialmente riconosciuto) e costretto schierarsi tra gli indipendenti, e gli può addirittura essere vietato di correre sotto la bandiera del partito alle successive elezioni. Molto probabilmente, la disciplina di partito tipica dei partiti canadesi è la più rigorosa di ogni democrazia occidentale.

I partiti politici canadesi beneficiano di finanziamenti pubblici e privati.

Il finanziamento pubblico è basato soprattutto sui rimborsi per le spese elettorali, dai sussidi per-voto, assegnati in base ai voti totalizzati dai partiti. I contributi politici provenienti da privati individuali sono di fatto regolamentati in maniera rigida. Il contributo beneficia di un credito di imposta.

Il sussidio per voto consiste in un contributo governativo per ogni voto totalizzato nelle precedenti elezioni in ogni distretto elettorale dove il partito aveva dei candidati; indispensabile che il partito avesse totalizzato almeno il 2% dei voti validi alle precedenti elezioni federali o il 5% nel distretto elettorale. Tale contributo, originariamente di poco più di due dollari per voto, è stato ridotto nel 2012 a poco più di un dollaro e mezzo per voto e successivamente eliminato.

I contributi individuali beneficiano di un credito di imposta del 75% per i primi 400 dollari e via a scalare fino al 33% per le somme superiori ai 750 dollari, per un ammontare massimo di 650 dollari di credito in un anno.

Il rimborso delle spese elettorali consiste nella restituzione di circa la metà delle spese sostenute in campagna elettorale ai partiti che abbiano totalizzato almeno il 2% dei voti a livello federale o almeno il 5% nei distretti dove hanno presentato candidati.

Sul sito del Parlamento canadese i dati aggiornati si fermano al 2003. Altre fonti (Election Canada) riportano il quadro finanziario relativo al 2009: i primi cinque partiti beneficiarono di 127,71 milioni di dollari, di cui l'88,2% (112 milioni di dollari) di fondi pubblici e il resto privati.

I partiti sono obbligati a dichiarare l'identità solo di chi contribuisce con donazioni superiori alla somma di 200 dollari, tutti i contributi di importo inferiore sono di fatto anonimi.

III.3) La rappresentanza di genere

L'ordinamento Canadese non dedica particolare attenzione al conseguimento di un'equilibrata partecipazione femminile nel campo della rappresentanza politica e negli incarichi di nomina pubblica, sebbene alla Costituzione sia stata annessa la "*Canadian charter of rights and freedoms*", che ha previsto tra i diritti e le libertà fondamentali quelli all'*Equality Rights*, in virtù del quale è sanzionata qualsiasi discriminazione, comprese quelle operate sulla base del fattore sessuale.²⁷²

A tali previsioni, però, non è seguita l'adozione di una normativa che introducesse strumenti adeguati nell'ottica della rappresentanza delle donne all'interno delle Assemblee parlamentari. Sono stati piuttosto i partiti politici a prevedere delle quote volontarie, introdotte per regolamentare al proprio interno la scelta dei candidati da inserire nelle liste elettorali. È facilmente desumibile quindi che la parità di genere nella rappresentanza tra uomini e donne rimanga un aspetto del tutto ideale.

Il Parlamento canadese è articolato in due Camere: la *House of Commons*, l'unica rappresentativa dell'intero corpo nazionale, e il Senato (rappresentativo delle Province), i cui membri sono nominati su proposta del Primo Ministro, dal Governatore Generale.

Nonostante la progressiva crescita del numero di donne elette in entrambi i rami del Parlamento a partire dagli anni Venti²⁷³ e dunque dei risultati estremamente positivi raggiunti grazie alla previsioni di quote endogene, sussistono tutt'oggi delle limitazioni che impediscono il raggiungimento di una piena eguaglianza da un punto di vista sostanziale e che

²⁷² Cfr. *Canadian charter of rights and freedoms*, Chapter I, art. 15 sez. 1, 2 e 28.

²⁷³ La prima donna eletta alla Camera dei Comuni è stata *Agnes Macphail* nel 1921, mentre nel 1930 *Cairine Wilson* è stata la prima donna nominata al Senato. In particolar modo l'incremento della rappresentanza femminile si è registrato negli ultimi anni. Cfr. [Women in Parliament, Parliament of Canada](#).

non devono essere sottovalutate: non solo le candidate devono essere scelte dal partito, ma esse devono essere anche votate dal corpo elettorale.²⁷⁴

I progressi possono comunque essere letti a livello interno, dove le donne sono state chiamate a rivestire anche ruoli apicali di alcuni importanti partiti politici sia in molte province, sia a livello nazionale: ad es. è possibile richiamare i due maggiori partiti che fino a poco tempo fa si sono alternati alla guida del Governo, ossia il *New Democratic Party* (NPD), che ha adottato una quota pari al 50% alle elezioni federali ed introdotto una regola per cui è doveroso schierare almeno una candidata a livello di elezioni federali; e il *Liberal Party of Canada* (LPC) che ha introdotto una quota più bassa finalizzata al raggiungimento del 25% di donne elette.

Di significativa rilevanza, inoltre, è la proposta sulla parità di genere in materia elettorale, sottoposta a referendum nella regione autonoma del *Nunavut* nel 1997, nonostante abbia avuto un esito negativo dovuto al no del 57% degli elettori.²⁷⁵ Se la proposta fosse passata sarebbero stati eletti una donna nella cd. *Women's list* ed un uomo *Men's list*, per ogni circoscrizione elettorale.

Parte della dottrina ritiene che opportune modifiche al sistema elettorale possano essere sufficienti a rendere le aule parlamentari più “*women-friendly*”, di cui proprio il modello proporzionale e il ricorso alle quote elettorali risultano essere gli strumenti più incisivi. In tal senso, trovano ragion d'essere le proposte di modifica relative al sistema elettorale che hanno previsto, tra l'altro, l'ipotesi di introdurre il *first-past-the-post*, nonché modifiche procedurali alle norme che regolano le elezioni.²⁷⁶

Dalle tabelle sottostanti è possibile evincere come attualmente, dei 105 membri che compongono il Senato, 38 sono donne (39,5%), mentre alla Camera le donne elette nel 2011 sono state 77 (24,7%) su 338 componenti totali.

Sebbene non sia possibile prevedere con assoluta certezza l'esito delle elezioni, così come individuare quale sia il sistema elettorale migliore che assicuri un'adeguata partecipazione delle donne, le recentissime elezioni del 19 ottobre 2015 (42nd *General Election*) hanno

²⁷⁴ Come opportunamente evidenziato dalla *Canada's Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing* (*Lortie Commission*) in un report del 1991, alcuni degli ostacoli ad un'equa rappresentanza femminile sono strettamente connessi a fattori sociali: “*to broad social phenomena ... [which] do not lend themselves to solutions by institutional or legal reform of the electoral system.*”. Cfr., Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, *Reforming Electoral Democracy*, Vol. 1, Ottawa, 1991, cit. pag. 107.

²⁷⁵ Il quesito posto è stato il seguente: “Should the first Nunavut Legislative Assembly have equal numbers of men and women MLAs, with one man and one woman elected to represent each electoral district?”

²⁷⁶ Sebbene non ci sia accordo su quale possa essere la migliore riforma, in tal proposito è possibile richiamare le recenti iniziative di riforma elettorale intraprese nella *British Columbia*, nelle isole *Prince Edward*, nel *New Brunswick*, in Québec ed Ontario, tutte finalizzate ad incrementare se non addirittura raggiungere un'equa rappresentanza tra uomini e donne. Per un approfondimento, cfr. Barnes, A., Robertson, J.R., [Electoral Reform Initiatives in Canadian Provinces](#), Law and Government Division, 2009.

registrato un ulteriore incremento della rappresentanza femminile all'interno della *House of Commons*, in ragione dell'elezione di 12 donne in più rispetto alla precedente legislatura.

Tabella 18: Canada: Elezioni 2015 – House of Commons

Party	Women – candidate	Men – candidate	Women Elected but unconfirmed (20/10/2015)
Alliance of the North	0	1	
Animal Alliance Environment Voters Party of Canada	3	5	
Bloc Québécois	22	56	2
Canada Party	0	1	
Canadian Action Party	0	3	
Christian Heritage Party of Canada	3	27	
Communist Party of Canada	6	20	
Conservative Party of Canada	66	272	19
Democratic Advancement Party of Canada	0	4	
Forces et Démocratie	5	12	
Green Party of Canada	134	205	1
Independent	12	62	
Libertarian Party of Canada	8	64	
Liberal Party of Canada	104	235	48
Marxist-Leninist Party of Canada	21	49	
Marijuana Party	1	8	
No Affiliation	1	5	
New Democratic Party	146	192	18

Neorhino.ca	3	24	
Online Party of Canada	0	1	
Progressive Canadian Party	0	8	
Pirate Party of Canada	0	5	
Seniors Party of Canada	1	0	
The Bridge Party of Canada	0	1	
United Party of Canada	0	1	

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dai Bollettini ufficiali, <http://www.parl.gc.ca/Parliamentarians/en/election-candidates> e <http://www.parl.gc.ca/Parliamentarians/en/election-candidates?electionEventId=8758948&electionResultTypeId=-54>

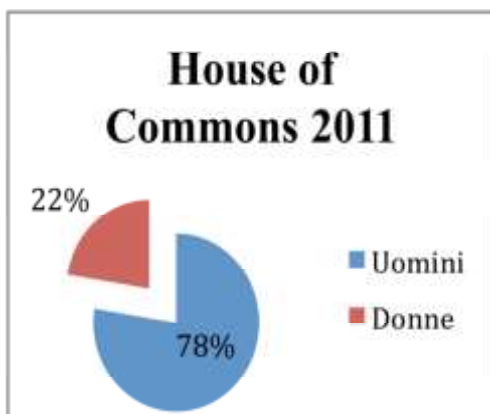


Fig. 1 Elezioni House of Commons 2011

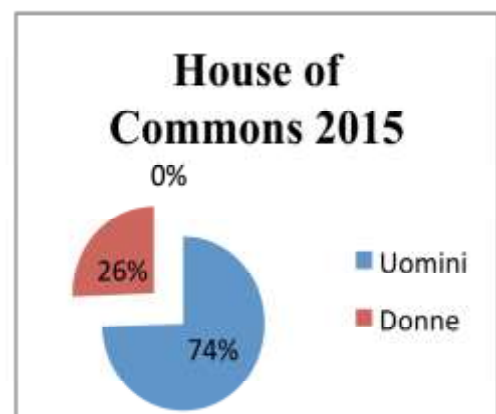


Fig. 2: Elezioni House of Commons 2015

Commento Fig. 1 e 2: Il 19 ottobre 2015 si sono tenute le elezioni per la *House of Commons*, che hanno visto l'elezione di 88 deputate su un totale di 338 seggi, registrando un incremento di circa il 4% rispetto alla precedente legislatura, dove le donne elette ricoprivano in tutto 76 seggi.

Le elezioni per la 42esima legislatura, i cui risultati devono essere confermati poiché preliminari, sono state vinte dal *Liberal Party of Canada*, che ha ottenuto 184 seggi e l'elezione di ben 48 donne; seguono poi il *Conservative Party of Canada* con 99 seggi di cui

19 rosa, il *New Democratic Party* con 44 seggi, di cui 18 alle donne e il *Bloc Québécois* con 10 candidati eletti, di cui 2 donne. Il *Green Party of Canada*, pur avendo ottenuto un unico seggio, ha visto la ri-elezione di May, Elizabeth.

Tabella 19. Canada: Donne elette presso la House of Commons:

Anno	Totale numero dei Seggi – House of Commons	Donne elette – House of Commons
1984	282	27 (9,6%)
1993	295	53 (18%)
2004	308	65 (21,1%)
2008	308	68 (22,1%)
2011	308	76 (24,7%)

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dai Bollettini ufficiali, <http://www.parl.gc.ca/ParlInfo/Lists/Members.aspx?Language=E&Parliament=8714654b-cdbf-48a2-b1ad-57a3c8ece839&Current=True>

Tabella 20. Canada: Donne candidate ed elette per singolo Partito nel 2011 alla House of Commons:

Partito	Candidate	Elette
New Democratic Party	124	40
Green Party of Canada	99	1
Liberal	90	6
Conservative Party of Canada	68	28
Bloc Québécois	24	1

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dai Bollettini ufficiali, <http://www.parl.gc.ca/ParlInfo/Lists/Members.aspx?Language=E&Parliament=8714654b-cdbf-48a2-b1ad-57a3c8ece839&Current=True>

Tabella 21. Canada: Donne candidate ed elette per singolo Partito nel 2008 alla House of Commons:

Partito	Candidate	Elette
Liberal Party	113	19
New Democratic Party	104	12
Green Party of Canada	90	0
Conservative Party of Canada	63	23
Marxist-Leninist Party	21	0
Bloc Québécois	20	15
Liberal	113	19

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dai Bollettini ufficiali, <http://www.parl.gc.ca/ParlInfo/Lists/Members.aspx?Language=E&Parliament=8714654b-cdbf-48a2-b1ad-57a3c8ece839&Current=True>

Tabella 22. Canada: Numero delle donne nominate presso il Senate nelle Legislature 38°, 39°, 40°, 41°:

Anno	2004	2006	2008	2011
Conservative P.	8	4	18	23
Liberal Party	24	29	22	18
PCP			1	
Indipendet	2	1	1	2
Ind. New	1			
Democ. Party				
Ind. Progres.		1		1
Conservative				
TOT.	36	35	42	44

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dai Bollettini ufficiali, <http://www.parl.gc.ca/parlinfo/lists/senators.aspx?Parliament=1924d334-6bd0-4cb3-8793-cee640025ff6&Current=True>

III.4) Opposizione parlamentare e statuto dell'opposizione

Il Canada, fortemente influenzato dal sistema parlamentare inglese²⁷⁷, si contraddistingue per il ruolo svolto dall'opposizione che, similmente al Regno Unito, risulta essere particolarmente strutturata e dotata di un proprio statuto. Col tempo, essa ha assunto un ruolo ufficiale di contrapposizione rispetto al dominio del partito di maggioranza, posto alla guida del Governo.

Innanzitutto è necessario sottolineare che l'opposizione può essere riconosciuta come ufficiale (*Her Majesty's Opposition*) qualora riesca ad occupare un alto numero di seggi – di solito è il secondo partito con il maggior seguito parlamentare²⁷⁸, tant'è che la stessa ed il suo *Leader* godono di una posizione privilegiata in considerazione del ruolo prioritario riconosciuto loro in occasione di alcuni dibattiti e durante lo svolgimento delle interrogazioni.

Rispetto al sistema inglese, inoltre, l'ordinamento canadese presenta alcuni elementi di novità in quanto non si basa più su una configurazione monolitica, in ragione del fatto che l'opposizione ufficiale è stata progressivamente affiancata da rappresentanti di altri partiti minori che possono essere chiamati a costituire il cd. *Shadow Cabinet*.

Nonostante alcune tutele poste a suo vantaggio, l'opposizione ha perso negli anni alcune delle sue prerogative: innanzitutto la possibilità di prolungare il dibattito parlamentare nel merito dei disegni di legge di origine governativa, il diritto di appellarsi alle decisioni del Presidente d'Assemblea e infine l'opportunità di ricorrere a talune procedure ostruzionistiche grazie all'introduzione del contingentamento dei tempi, strumento che comporta una compressione concreta del dibattito parlamentare.

Di contro, per quanto attiene alla *House of Commons*²⁷⁹, tra gli strumenti di notevole interesse di cui le opposizioni possono tutt'oggi beneficiare è possibile richiamare le azioni dilatorie da mettere in atto in occasione del discorso del trono e nei giorni antecedenti alla presentazione

²⁷⁷ A dimostrazione di ciò, risulta di notevole interesse l'art. 1 del vecchio Regolamento della *House of Commons* canadese che sanciva che in caso di un *vulnus* sia a livello normativo, sia a livello di usi, si sarebbero dovute seguire le procedure della Camera inglese, anziché la tradizione parlamentare del Canada. Cfr. Tremblay, M., Pelletier, M.R., *Le système parlementaire canadien*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1996,

²⁷⁸ Perché l'opposizione venga riconosciuta come ufficiale il numero minimo di deputati è pari a dodici.

²⁷⁹ Essendo riconducibile ad un sistema bicamerale asimmetrico, la Camera e il Senato canadesi si distinguono sia a livello di composizione, sia a livello rappresentativo. Inoltre, la sola Camera è titolare del rapporto fiduciario con il Governo.

del bilancio preventivo ovvero i giorni che le sono assegnati nel corso di ogni sessione, per mezzo dei quali può determinare l'oggetto del dibattito (i cd. *supply days*). L'insieme di questi strumenti, che si sommano ai metodi canonici diffusi in altri ordinamenti²⁸⁰, le consente di esprimere il diritto di critica, esercitare un'azione di controllo nei confronti dell'Esecutivo e, *non plus ultra*, avanzare proposte politiche per consentire il realizzarsi dell'alternanza alla guida del Governo.

Relativamente all'ambito della programmazione dei lavori e secondo quanto sancito a livello regolamentare, l'opposizione concorre con il Governo a stabilire il programma della sessione, grazie alla possibilità di selezionare i temi da discutere nel corso del dibattito sulla spesa pubblica. Proprio in questa materia, tra l'altro, all'opposizione è convenzionalmente attribuita la presidenza della Commissione parlamentare per i conti pubblici.

Come già anticipato, un ruolo considerevole è stato riconosciuto al *Leader* dell'opposizione (*Shadow Minister*), grazie ad uno *Statute* del 1905, che non solo beneficia di determinati vantaggi anche di natura economica²⁸¹ ma che viene altresì consultato dal Primo Ministro su questioni di interesse nazionale particolarmente importanti ovvero ha la facoltà di presentare un disegno di legge alternativo rispetto a quello della maggioranza. La *ratio* di tali previsioni è principalmente ascrivibile a due fattori: da un lato alla posizione che gli è riconosciuta, ossia quella di possibile capo di Governo alternativo qualora il Primo Ministro in carica non dovesse essere più sostenuto da una solida maggioranza parlamentare e si rifiuti di rassegnare le proprie dimissioni; dall'altro ad alcuni poteri decisionali, quali ad es. il compito di dirigere il partito sia all'interno che all'esterno dell'Aula parlamentare, la determinazione delle direttive politiche, la possibilità di istituire comitati parlamentari e di attribuire specifici incarichi ai membri del consesso.

Inoltre, sulla base di quanto sancito dal Regolamento della Camera, il *Leader* ha a disposizione un tempo maggiore per esprimere il proprio pensiero – al pari del Primo Ministro – (43.1, 50.2, 74.1 e 84.7 RC) ed ha la facoltà di presentare una mozione finalizzata a ritardare l'approvazione del bilancio (81.5 RC)²⁸².

Anche al Senato lo *Shadow Minister* è titolare di alcuni poteri e prerogative, disciplinate a livello regolamentare, come ad es.: quello di essere consultato dal Presidente dell'Assemblea – quasi sempre esponente della maggioranza – nel caso in cui quest'ultimo reputi non essere necessario che il *plenum* si riunisca nel giorno fissato dalla mozione di aggiornamento (art. 3-

²⁸⁰ Anche nell'ordinamento canadese sono diffuse le tecniche che prevedono la presentazione di un elevato numero di emendamenti ai disegni di legge di origine governativa, il mancato raggiungimento del numero legale, etc.

²⁸¹ Al leader dell'opposizione è riconosciuta una retribuzione aggiuntiva rispetto al compenso che gli spetta in qualità di deputato. Cfr. Marleau, R., Montpetit, C., *House of Commons procedures and practice*, Chenelière/McGraw-Hill, Montréal, 2000.

²⁸² Cfr. il Regolamento della Camera <http://www.parl.gc.ca/About/House/StandingOrders/toc-e.htm>

6. (2) RS) ovvero i tempi aggiuntivi di cui dispone nel corso dei dibattiti (art. 6-3. (1) a RS) e, infine, la sua presenza decretata *ex officio* all'interno di tutte le commissioni speciali e della Commissione di selezione (art. 12-3. (3)).²⁸³

III.5) Modalità di accesso alla Corte suprema

Il sistema giudiziario canadese si configura come una struttura piramidale, al cui vertice è posta la Corte Suprema²⁸⁴. Tale organo è stato istituito in un secondo momento rispetto alla nascita della confederazione, ossia nel 1875, questo perché inizialmente, in virtù di quanto sancito dall'art. 101 del *Constitution Act* del 1867, era stato attribuito al Parlamento il compito di istituire ed organizzare una Corte generale d'appello.²⁸⁵

La *Supreme Court* esercita due tipologie di giurisdizione: una originaria d'appello (*appellate jurisdiction*) e quella relativa al sindacato di costituzionalità, introdotto successivamente e che si configura sia come controllo di tipo concreto, sia di tipo astratto²⁸⁶.

Per quanto riguarda la prima tipologia di giurisdizione, essa attiene all'ambito civile e a quello penale, configurando la Corte come organo d'appello di ultima istanza, da un lato nei confronti delle decisioni delle Corti provinciali, dall'altro, nei riguardi della *Federal Court of Canada*.

Nella maggior parte dei casi, gli appelli vengono esaminati dalla Corte Suprema solo se viene prima concesso il cosiddetto permesso d'appello (*leave to appeal*), rilasciato solo per questioni di pubblica rilevanza o in caso di questioni di diritto particolarmente problematiche.

Relativamente al sindacato di costituzionalità, la Corte Suprema del Canada, al pari dell'ordinamento americano, non esercita il controllo di costituzionalità in posizione monopolistica, in quanto questo compete ad ogni giudice di ordine e grado ed è dunque

²⁸³ Cfr. il Regolamento del Senato http://www.parl.gc.ca/About/Senate/Rules/senrules_00-e.htm

²⁸⁴ Secondo quanto sancito dal *British North America Act* del 1867 (e successive modifiche) e dal *Supreme and Exchequer Court Act*, la Corte Suprema canadese è composta dal *Chief Justice of Canada* e da 8 “*puisne judges*”. Questi, nominati dal *Governor in council*, rimangono in carica fino al compimento del 75esimo anno di età, purché mantengano un “*good behaviour*”. Difatti, qualora si rendesse necessario, essi possono essere rimossi dal Governatore previa richiesta di una o entrambe le Assemblee parlamentari. Cfr. Sez. 3 e ss. *Supreme Court Act* R.S.C., 1985, c. S-26

²⁸⁵ “(The Parliament of Canada) ... provide for the constitution, maintenance, and organization of a general Court of appeal for Canada”

²⁸⁶ Così come il sindacato di costituzionalità della Corte Suprema degli Stati Uniti è direttamente ascrivibile alla sent. *Marbury v. Madison*, quello relativo alla Corte canadese è rintracciabile nel *Colonial Laws Validity Act* del 1865 che, tra le altre cose, sanciva che le normative coloniali che contravvenivano alla legislazione inglese fossero dichiarate nulle.

riconducibile al modello diffuso. Difatti, ogni giudice, che nel corso di un giudizio si convinca che una legge contravviene a quanto sancito dalla Costituzione, può decidere di disapplicarla. Dunque, il controllo di legittimità costituzionale è svolto nell'ambito di un giudizio già pendente, senza prescindere dalla decisione nel merito della controversia.

In realtà, la Corte Suprema ha dovuto condividere il ruolo di interprete della Costituzione con il *Judiciary Committee* del Consiglio privato della Corona fino al 1949²⁸⁷, divenendo solo in un secondo momento – con l'approvazione del *Constitution Act* del 1982 – giudice pieno nei giudizi di costituzionalità, in particolar modo in due settori determinanti: quello della tutela delle minoranze presenti sul territorio e relativamente alla questione del federalismo, particolarmente accentuata dalla controversa situazione del Québec.

In considerazione di ciò, è facilmente intuibile come sia stata ampliata la legittimità dell'accesso diretto alla Corte in favore di qualsiasi cittadino (“*standing*”) nel caso in cui una legge sia incostituzionale. In tal modo si è venuto a delineare “*il più grande grado di accesso popolare alle Corti rintracciabile in qualsiasi sistema giuridico anglo-americano*”²⁸⁸.

Poiché tale accesso è andato progressivamente ad accrescere, la Corte, eccessivamente oberata, ha introdotto alcuni criteri finalizzati a diminuire il carico di lavoro, riconoscendo la possibilità al cittadino di ricorrere solo per questioni di pubblica rilevanza ovvero in caso di questioni particolarmente problematiche o qualora siano rispettate alcune condizioni minime. Grazie ad alcune pronunce risalenti agli anni Settanta è stato riconosciuto legittimo tale accesso qualora l'azione ponga una questione di diritto di particolare rilevanza, il ricorrente abbia un reale interesse ad addivenire ad una soluzione e non sussistono ulteriori rimedi alternativi.

Sebbene non sia previsto l'accesso delle minoranze parlamentari, la Corte Suprema si caratterizza altresì per un ulteriore strumento, ossia quello della speciale giurisdizione che essa è chiamata ad esercitare in considerazione di pareri presentati da alcuni pubblici poteri: di norma, tale procedura consente al Governo federale di chiedere una valutazione di legittimità costituzionale astratta – retaggio del *Judicial Committee* – ovvero un'interpretazione (la cd. “*reference*”) nel merito: a) dei *Constitution Acts*; b) di ogni legge federale o provinciale; c) della giurisdizione d'appello “*respecting educational matters, by the Constitution Act, 1867, or by any other Act or law vested in the Governor in Council*”; d) dei poteri del Parlamento federale o degli organi legislativi/esecutivi provinciali e – nel caso – in ogni situazione in cui ritenga necessario rendere un parere (sez. 53 par.1). Le stesse Camere

²⁸⁷ Il *Judiciary Committee of the Privy Council* era l'organo preposto a giudicare in ultimo grado le controversie riguardanti i *Dominions*

²⁸⁸ Cfr. Sharpe (a cura di), *Charter litigation*, Toronto, 1967, citato in Groppi, T., Luatti, L., La Corte Suprema del Canada, “custode della Costituzione”: alcune considerazioni sulla sua composizione e sulla procedura di controllo di costituzionalità, in *Politica del diritto*, n.2, 1997, pag. 224.

sono legittimate a chiedere il *reference* per ottenere un esame relativo “*any private bill or petition for a private bill presented*” (Sez. 54). Nell’ottica di tale procedura, parte della dottrina ritiene però che questa sia da attribuire per lo più ad una funzione consultiva che giurisdizionale, in quanto è finalizzata all’ottenimento di un parere privo di qualsiasi valore giuridicamente vincolante (*advisory opinion*) e, dunque, non assimilabile ad un controllo preventivo tipico ad es. del sistema francese.

III.6) La disciplina del contenzioso elettorale

Il compito di supervisionare ed assicurare il corretto svolgimento delle elezioni (*federal elections* e *by-elections*) spetta all’*Elections Canada*, un’agenzia indipendente del Parlamento. Al vertice di tale organo è posto il *Chief Electoral Officer*, figura istituita con il *Dominion Elections Act*, adottato nel 1920²⁸⁹.

A livello procedurale, nei giorni seguenti alle elezioni, il *Chief Electoral Officer* riceve un *writ of election* – ossia un ingiunzione – in virtù del quale il nominativo di coloro che sono stati eletti viene inserito nell’apposito *National Register of Electors*.

Entro sessanta giorni il *Chief Electoral Officer* deve redigere un report esplicativo da trasmettere al Parlamento (nella persona dello *Speaker of the House*), all’interno del quale vengono espresse le informazioni relative alle elezioni ed eventuali raccomandazioni finalizzate a migliorare il sistema elettorale.

Al pari di altre esperienze, il controllo sul corretto svolgimento del procedimento elettorale è stato opportunamente regolamentato grazie all’approvazione del *Dominion Controverted Elections Act*, al fine di scongiurare l’ipotesi di indebite ingerenze da parte del potere esecutivo o da parte dei partiti politici.

A seguito delle frequenti sollecitazioni espresse da molteplici parti sulla necessità di ridisegnare la legislazione in materia elettorale e tenendo conto delle conclusioni cui era giunto lo *Standing Committee on Procedure and House Affairs* nel 1998, tale normativa è stata abrogata nel 2000 e le sue previsioni sono state incorporate nel *Canada Elections Act*.

²⁸⁹ Con l’obiettivo di garantire un’ampia rappresentatività, la nomina del *Chief Electoral Officer* avviene con una *resolution* della *House of Commons*, nei confronti della quale è direttamente responsabile. Difatti, esso può essere rimosso dal suo incarico esclusivamente con un voto espresso a maggioranza dalla Camera e dal Senato. Con una riforma del 2014, la durata del mandato è stata predeterminata a non più di dieci anni e non è rinnovabile.

Sulla base di quanto disposto dalla predetta normativa, ogni elezione può essere contestata: a) nel caso in cui ci sia uno scarto irrisorio nei risultati in alcuni distretti elettorali ovvero qualora vengano rilevate delle irregolarità nel voto o nel conteggio delle schede, b) qualora ci fossero i motivi per ritenere che un candidato non sia in possesso dei requisiti per essere eletto c) nell'ipotesi in cui vengano riscontrate pratiche corruttive o illegali.

In realtà, durante l'esperienza della Confederazione, alcune Province – quali ad es. *Nova Scotia*, *New Brunswick* – avevano adottato il modello inglese. Di contro, nel periodo tra il 1867 e il 1873, il Presidente della Camera bassa ha proceduto alla nomina di sei rappresentanti chiamati a far parte del *General Committee of Elections* e, solamente nel 1873, l'Assemblea ha deciso di attribuire la competenza esclusiva in materia di elezione dei suoi membri ai Tribunali provinciali.²⁹⁰

Ogni elettore e/o ogni candidato che rilevi la presenza di anomalie nella propria circoscrizione elettorale è legittimato a presentare un “*election petition*”²⁹¹, presso il tribunale provinciale o territoriale secondo quanto sancito dalla Part 21 del CEA – artt. 522 e ss. –. Quindi, qualora dovessero verificarsi talune irregolarità durante lo svolgimento delle elezioni, la domanda deve essere presentata entro e non oltre il trentesimo giorno successivo alla pubblicazione del risultato sulla Gazzetta Ufficiale ovvero entro i trenta giorni successivi alla notizia del fatto.

Il collegio inquirente, composto da due giudici delle Corti Superiori della Provincia ove l'elezione contestata ha avuto luogo²⁹², procede alle relative indagini e redige un report che viene trasmesso allo *Speaker of the House of Commons* nei dodici giorni successivi alla decisione, con cui può dichiarare eletto un candidato diverso da quello che è stato proclamato, ovvero dichiarare nulla l'elezione, o respingere la petizione nel caso in cui il fatto non sussista confermando il risultato sottoposto a verifica.²⁹³ Entro otto giorni dalla decisione, la stessa può divenire oggetto di ricorso dinnanzi alla Corte Suprema del Canada, la cui pronuncia deve essere trasmesso al Presidente dell'Assemblea.

²⁹⁰ Con il Controverted Elections Act, 1874 è stato altresì stabilito che le Provincial Supreme Courts sarebbero divenute election courts.

²⁹¹ “a petition complaining of an undue return or undue election of a member, of no return or a double return, of matters contained in a special return made or of any unlawful act by any candidate not returned by which he is all to have become disqualified to sit in the House of Commons”. Cfr., DCEA, R.S.C. 1985, c. C-39, s.2(1).

²⁹² L'art. 525 del CEA elenca le cd. “*Competent courts*”.

²⁹³ A partire dal 1949 sono state contestate poche elezioni, tra cui ad es.: *Annapolis-Kings, Nova Scotia* (1949), *Yukon* (1957), *St. John's West, Newfoundland* (1962), *Comox-Alberni, British Columbia* (1968), *York North, Ontario* (1988). Rispetto alla predette, molto più recenti sono stati i casi approdati alla *Federal Court* e alla *Supreme Court of Canada*, cfr. *McEwing v Canada* (2013) e *Opitz v. Wrzesnewskyj* (2012). Per un approfondimento, cfr. Marleau, R., Montpetit, C., *House of Commons procedures and practice*, Chenelière/McGraw-Hill, Montréal, 2000 e <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=loi/court&document=index&lang=e>

Qualora l'elezione dovesse essere dichiarata nulla, il Presidente dell'Assemblea si rivolge al *Chief Electoral Officer* per l'emissione di un'ingiunzione finalizzata a convocare nuove elezioni.

III.7) La disciplina del voto per corrispondenza e del voto elettronico

Il rapido ed inarrestabile avanzare del progresso tecnologico, nel campo dell'informatica, ha concretamente influito sullo svolgimento delle consultazioni elettorali grazie alla possibilità di ricorrere a meccanismi elettronici sia per quanto riguarda le modalità di voto, sia per la rilevazione dello scrutinio, che rientrano nella generale definizione di “*e-voting*”. Tale progresso è ritenuto fondamentale nell'ottica di due principali direttrici che accomunano molti paesi, tra cui è necessario ricomprendere altresì il Canada: da un lato, la necessità di snellire le procedure e, dall'altro, garantire l'assenza di errori sia per quanto riguarda la fase di espressione del voto, sia per quanto riguarda la fase di conteggio delle schede.

In particolar modo, il Canada si è distinto sia per il ricorso al voto espresso tramite internet, utilizzato a partire dagli anni Novanta a livello comunale e, nonostante gli sforzi, più raramente a livello provinciale; e per il ricorso al sistema di voto tramite scansione ottica (*optical scan*) ovvero grazie alle *touch-screen voting machines*, diffuse rispettivamente in *Ontario*, nel *New Brunswick* e nell'*Alberta*.

L'informatizzazione totale delle elezioni tramite l'ausilio di internet ha avuto luogo per la prima volta nel corso delle municipali dell'*Ontario* del 2003²⁹⁴, allorquando gli elettori hanno potuto scegliere tra due alternative possibili: utilizzare le cd. “urne on-line” o esprimere il proprio voto tramite l'ausilio del telefono.²⁹⁵

²⁹⁴ Un esempio ben riuscito di *internet voting* è quello sperimentato con successo dalla città di *Quinte West* in *Ontario*, dove gli elettori ricevono il cd. *Voter Notification Packages*, contenente le credenziali di accesso e le istruzioni per le fasi successive. Il processo risulta articolato al fine di garantire sia la personalità che la segretezza del voto, che può essere espresso sia presso le abitazioni dei singoli elettori, sia nelle postazioni sparse per la città. Tutte le informazioni dettagliate riguardo le procedure sono rinvenibili sul sito ufficiale http://www.quintewest.ca/en/your-city-hall/elections_internet_voting.asp

²⁹⁵ La fornitura del servizio è stata garantita da un'azienda privata canadese (CanVote) specializzata nel settore ed esperta in “*various combinations of internet, mail and telephone voting*”. Alla vigilia delle elezioni, ogni elettore ha ricevuto un numero identificativo ed una password strettamente personali, che avrebbero consentito di registrare le preferenze via internet o tramite telefono. Tale sistema ha garantito un notevole incremento della partecipazione, salendo dal 25-30% al 55%. Cfr., Elections Canada Survey of Electors, *Explaining the Turnout Decline in Canadian Federal Elections: A New Survey of Non-voters*, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/part/tud&document=index&lang=e>

Lo stesso *Canada Election Act* (CEA) dispone che il *Chief Electoral Officer* possa effettuare degli studi in merito al voto, tra cui quelli svolti nel rispetto dei processi di voto alternativo, e possa escogitare e/o testare “*an alternative voting process for future use in a general election or a by-election*”. A tale procedura, però, non è possibile ricorrere per votazioni ufficiali senza la preventiva approvazione delle Commissioni del *Senate* e della *House of Commons* competenti in materia elettorale o, nel caso del ricorso all’*alternative electronic voting process* senza la preventiva approvazione di entrambe le Assemblee parlamentari (art.18.1 CEA). Resta però da evidenziare che il ricorso al voto elettronico non riguarda ancora le elezioni federali, in quanto tutt’oggi si predilige utilizzare il metodo cartaceo, sebbene l’*Elections Canada* abbia evidenziato nello *Strategic Plan 2008–2013* la necessità di implementare la procedura dell’ *Internet voting*, finanziando la ricerca e monitorando le sperimentazioni tecnologiche e le innovazioni di altri ordinamenti.²⁹⁶

Nell’ordinamento canadese, inoltre, è stato introdotto l’istituto del voto per corrispondenza, con l’obiettivo di conseguire un alto livello di partecipazione e, al tempo stesso, tutelare altresì i cittadini elettori impossibilitati a recarsi ai seggi elettorali situati sul territorio nazionale. Sebbene tale tipologia di voto si distingue da altre esperienze, anche nell’ordinamento canadese ha rappresentato un tema particolarmente controverso nell’ottica del principio di segretezza del voto.

Legittimati a ricorrere al voto “*by mail*” sono: i membri delle Forze armate inseriti nel registro permanente dei *Canadian Forces electors* – regolarmente aggiornato dal *Department of National Defence* –, secondo quanto sancito dallo *Special Voting Rules* del CEA; i cittadini canadesi residenti all’estero, registrati presso l’*International Register of Electors* e che ricevono il cd. “*voting kit*”²⁹⁷; o più semplicemente coloro che sono fisicamente assenti dal territorio ovvero impossibilitati a recarsi ai seggi nel giorno delle elezioni (ad es. perché sottoposti ad una pena detentiva). In tutti i casi è necessario dimostrare la propria identità e l’indirizzo di residenza per potersi registrare e tali informazioni vengono opportunamente sottoposte a verifica.

²⁹⁶ Cfr. *Elections Canada, Strategic Plan 2008–2013*, EC 91012 (02/08) www.elections.ca/content.aspx?section=abo&dir=stra&document=index&lang=e

²⁹⁷ Il *voting kit* prevede l’invio di tutta la documentazione necessaria: difatti, nei plichi vengono inseriti la scheda elettorale, una busta bianca interna, una busta esterna che serve per identificare l’elettore e il suo distretto elettorale, una busta da rinviare, le note esplicative, etc.

IV) Riferimenti bibliografici

Adams E., The Constitutionality of Prorogation, in *Constitutional Forum constitutionnel*, 2009, 17.

Albert R., The Difficulty of Constitutional Amendment in Canada, in *Alberta Law Review* 2015, 4.

Alberta Select Special Committee On Upper House Reform, *Strengthening Canada: Reform of Canada's Senate*, 1985.

Alexander, E.R., The Supreme Court of Canada and the Canadian Charter of Rights and Freedoms, *University of Toronto Law Journal* 1990.

Amirante C., Unioni sovranazionale e sistemi federali. L'impatto dell'Unione europea e del NAFTA sui sistemi federali tedesco e canadese, in *Il Canada. Un laboratorio costituzionale. Federalismo, Diritti, Corti*, Cedam, Padova, 2000, 145.

Bagni, S., *Giustizia costituzionale comparata*, Bologna, Bonomia University Press, 2013.

Baier G., Boothe K., What is Asmmetrical Federalism and Why Should Canadians Care?, in T. Bateman (a cura di), *Braving the New World: Readings in Contemporary Politics*, Toronto, 2008, 206-216.

Bakvis H., Skogstadt G., *Canadian Federalism performance, effectiveness, and legitimacy*, Oxford University Press, 2008.

Banfield A., Flynn G., Activism or Democracy? Judicial Review of Prerogative Powers and Executive Action, in *Parliamentary Affairs* 2015, 135–153.

Barnes, A., Robertson, J.R., *Electoral Reform Initiatives in Canadian Provinces*, Law and Government Division, 2009, <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0417-e.pdf>.

Beatty D., Amending the Canadian Constitution, in *Constitutional Forum* 1992-93, 53.

Beauchesne A., *Parliamentary Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, Carswell, 1988.

Bifulco R., *Ordinamenti federali comparati. Gli Stati federali classici*, Giappichelli, Torino, 2010.

Bilodeau, R., *Supreme Court of Canada - Structure, Status and Challenges*, *Commonwealth Law Bulletin*, 2010.

Blidook, K., *Constituency influence in Parliament: countering the centre*, UBC Press, Vancouver 2012.

Bolleyer, N., *Intergovernmental cooperation. Rational choices in Federal System and beyond*, New York, Oxford University press, 2009.

Bonfiglio, S., *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, Cedam, Padova, 2008.

Bourinot J. G., *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, Canada Law Book Company, Toronto, 1916.

Boyce P., *The Queen's Other Realms. The Crown and Its Legacy in Australia, Canada and New Zealand*, The Federation Press, Sydney, 2009.

Bruti Liberati L., Codignola L., *La difficile evoluzione costituzionale del Canada*, in G. Rolla (a cura di), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada. Tra Universalità e diversità culturali*, Giuffrè, Milano, 2000.

Burton M., Patten S., *A Time for Boldness? Exploring the Space for Senate Reform in Constitutional Forum constitutionnel* 2015.

Cameron B., *The Office and Powers of the Governor General: Political Intention and Legal Interpretation*, paper prepared for the presentation to the Canadian Political Science Association, 2011.

Carafa T., Radiciotti M.R., La vittoria del Parti Québécois guidato da Pauline Marois, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2012.

Carver P. J., Whose Senate is it anyway?, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2013.

Ceccherini E., Diritti individuali v diritti comunitari: l'esperienza del Canada, in S. Gambino, C. Amirante (a cura di), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale. Federalismo, Diritti, Corti*, Cedam, Padova, 2000, 271.

Ceccherini E., Il processo di adozione della Carta dei diritti e delle libertà: un processo costituente a tappe, in G. Rolla (a cura di), *L'apporto della Corte suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Giuffrè, Milano, 2008.

Ceccherini E., Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie: l'influenza delle regole tradizionali dei popoli autoctoni sull'ordinamento canadese, in E. Ceccherini (a cura di), *A Trent'anni dalla Patriation canadese. Riflessioni della dottrina italiana*, Genova University Press, 2013, 237.

Ceccherini E., Un antico dilemma: integrazione o riconoscimento della differenza? La costituzionalizzazione dei diritti delle popolazioni aborigene, in G. Rolla (a cura di), *Eguali, ma diversi. Identità ed autonomia secondo la giurisprudenza della Corte Suprema del Canada*, Giuffrè, Milano, 2006.

Chappell, L.A., *Gendering Government: Feminist Engagement with the State in Australia and Canada*, Toronto: UBC Press, 2002.

Commissions of inquiry and policy change, *A comparative analysis*, Inwood G. J. Johns C. M. University of Toronto Press, Toronto, 2014.

Cotta M. Della Porta, D., Morlino, L., *Scienza Politica*, Il Mulino, Bologna, 2001.

Cross, W. e L. Young, Factors Influencing the Decision of the Young Politically Engaged to join a Political Party: an Investigation of the Canadian Case, in *Party Politics* 2008, 345-69.

Cuocolo, L., Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2008.

D'Ignazio G., I principi immodificabili nella Carta canadese dei diritti e delle libertà, in G. Rolla (a cura di), *L'apporto della Corte suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Giuffrè, Milano, 2008, 179.

Dahl, J., *Gender Parity in Nunavut, Indigenous Affairs* 2009
<http://arcticcircle.uconn.edu/SEEJ/Nunavut/gender.html>.

Davis H., Miller A., *Manual of Official Procedure of the Government of Canada*, Privy Council Office.

Dawson W. F., *Procedure in the Canadian House of Commons*, Toronto, 1962.

De Fiores C., Petrosino D., *Secessione*, Ediesse, Roma, 1996.

De Vergottini, G., V. *Opposizione Parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto (XXX)*, Milano, Giuffrè, 1980.

Dente, B., Sharpe, L.J. et al., *Governare con il federalismo*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1997.

Dion S., Time for Boldness on Senate Reform, Time for the Trudeau Plan, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2015, 61.

Docherty, D., The Canadian Senate: Chamber of Sober Reflection or Loony Cousin Best Not Talked About, in *The Journal of Legislative Studies* 2002, 27-48.

Dodek, A.M., Canada as Constitutional Exporter: The Rise of the 'Canadian Model' of Constitutionalism, *Supreme Court Law Review*, Second Series 36, 2007.

Doria G., In cerca di una normalizzazione. Il Senato canadese alla luce dei modelli comparati del bicameralismo, in *Federalismi.it*, 2007.

Dufresne Y., Nevitte N., Why do Publics Support Minority Governments? Three Tests, in *Parliamentary Affairs* 2014, 825.

Dumberry P., The Secession Question in Quebec, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo* 2015, 357.

Dunsmuir, M., *The Senate: appointments under section 26 of the Constitution Act 1867*, Library of Parliament Research paper, Ottawa, 1990 (vedere se altri più recenti).

Duranti F., Ordinamenti costituzionali di matrice anglosassone: circolazione dei modelli costituzionali e comparazione tra le esperienze di Australia, Canada, Nuova Zelanda e Regno Unito, Aracne, 2013.

Duverger, M., *I partiti politici*, Milano, Edizioni di Comunità, 1961.

Elections Canada Survey of Electors, *Explaining the Turnout Decline in Canadian Federal Elections: A New Survey of Non-voters*, consultabile on line www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/part/tud&document=index&lang=e.

Elections Canada, *Strategic Plan 2008–2013*, EC 91012 (02/08), consultabile on line www.elections.ca/content.aspx?section=abo&dir=stra&document=index&lang=e.

Falcone, A., (a cura di) *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, Giuffrè editore, 2011.

Foddai, M.A. (a cura di), *Il Canada come laboratorio giuridico. Spunti di riflessione per l'Italia*, Jovene, 2013.

Franks C.E.S., *The Parliament of Canada*, Toronto, 1985.

Franks, C.E.S., *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.

Frémont J., Le fonti del diritto costituzionale canadese, in J. Frémont et al. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli, Torino, 1997, 30.

Frosini, T.E. Le “derivazioni” del sistema inlese: Australia, Canada, Nuova Zelanda, in P. Caretti. A. Di Giovine G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza Bari, 2009.

Frosini, T.E., La libertà informatica: brevi note sull'attualità di una teoria giuridica, in *Informatica e diritto*, 2008.

Gerbassi G., Problematiche costituzionali sulla clausola notwithstanding di cui all'art. 33 della Canadian charter of rights and freedoms, in S. Gambino, C. Amirante (a cura di), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale. Federalismo, Diritti, Corti*, Cedam, Padova, 2000.

Gidengil, E., Gender and attitudes towards quotas for women candidates in Canada, *Women and Politics*, 16, 1996.

Gilles W., L'oppositio parlementaire: étude de droit comparé, in *Revue du Droit Public* 2006, 1346.

Glover K., Complexity and the Amending Formula, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2015, 9.

Gobbo M. (a cura di), *Costituzioni federali anglosassoni*, Giappichelli, Torino, 1994.

Government of Canada, Privy Council Office, *Guide to Making Federal Acts and Regulations*, 2001.

Gratteri, A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Cedam, Padova, 2005.

Green-Pedersen C., Walgrave Chicago S., *Agenda setting, policies, and political systems: a comparative approach*, University of Chicago Press, London, 2014.

Groppi T., *Canada*, Mulino, Bologna, 2006.

Groppi T., Il Canada tra riforma della costituzione e secessione, in G. Rolla (a cura di) *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada. Tra Universalità e diversità culturale*, Giuffrè, Milano, 2000.

Groppi, T. , Il federalismo canadese, in *Amministrare* 2002.

Groppi, T. *Federalismo e costituzione*, Giuffrè, Milano, 2001.

Groppi, T., Luatti, L., La Corte Suprema del Canada, "custode della Costituzione": alcune considerazioni sulla sua composizione e sulla procedura di controllo di costituzionalità, in *Politica del diritto*, 1997.

Haljan D., *Constitutionalising Secession*, Hart, Oxford, 2014, 298.

Haljan, David, *Constitutionalising secession*, Hart Oxford, Portland, 2014.

Hansard, Houses of Commons Debates, 39 th Parliament, 1st session, N. 87, November 27, 2006

(<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2544166&File=0&Language=E&Mode=1&Parl=39&Pub=hansard&Ses=1#Int-1798655>).

Hawkins R. E., *The Fixed-Date Election Law: Constitutional Convention or Conventional Politics?*, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2010, 129.

Heard A., *Canadian Constitutional Conventions. The Marriage of Law and Politics*, Oxford University Press, 1991.

Heard A., *Conacher Missed the Mark on Constitutional Conventions and Fixed Election Dates*, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2010.

Heard A., Swartz T., The Regional Veto Formula and Its effects on Canada Constitutional Amendment Process, in *Canadian Journal of Political Sciences*, 1997, 339.

Heard A., Tapping the Potential of Senate-Driven Reform: Proposals to Limit the Powers of the Senate, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2015.

Heard A., The Governor General's Decision to Prorogue Parliament: A Chronology & Assessment, in *Constitutional Forum constitutionnel*, 2009.

Hicks B. M., Guiding the Governor General's Prerogatives: Constitutional Convention Versus an Apolitical Decision Rule, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2009.

Hicks B. M., Placing Future Senate Reform in Context, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2015.

Hockin, E., Flexible and structured parliamentarism: from 1848 t contemporary party government, in *Revue d'études canadiennes*, 1979.

Hogg P. J., *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell, 2007.

Hogg P. W., Patriation of the Canadian Constitution: Has it Been Achieved?, in *Queen's Law Journal* 1982-1983.

Hogg P. W., The New Canadian Constitution, in *American Journal of Comparative Law* 1984.

Hogg P.W., Formal Amendment of the Constitution of Canada, in *Law and Contemporary Problems*, 1992.

Hogg, P.W. Monahan, P. J., *Liability of the Crown*, Toronto, Carswell, 2000.

Hogg, P.W., *Constituional law of Canada*, Toronto, 1996.

Holmes N., D. Lithwick, *The Federal Lobbying System: The Lobbying Act and the Lobbyists' Code of Conduct*, Library of Parliament, Publication No. 2011-73_E.

Ibbitson J., *Why Michael Ignatieff has to rule out a coalition*, in *The Globe and the mail*, 27/03/2011.

Ieraci, G., *Il Governo in Parlamento. Regole parlamentari e capacità decisionale dell'esecutivo*, in Barbieri, C., Verzichelli, L., *Il governo e i suoi apparati*, Name, Genova, 2003.

Inter-Parliamentary Union, *Politics: Women's Insight*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1999.

Inter-Parliamentary Union, *Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making, A World Comparative Study*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1997.

Kanji M., Bilodeau A., Scotto T.J. (a cura di), *The Canadian election studies assessing four decades of influence*, UBC Press Vancouver, Toronto, 2012.

Katz, R.S. e Mair, P., *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, in *Party Politics* 1995.

Katz, R.S., *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore, Md., The Johns Hopkins University Press, 1980.

Kumarasingham H., *Exporting Executive Accountability? Westminster Legacies of Executive Power*, in *Parliamentary Affairs* 2013.

Kyrkby C., *The Standing Joint Committee for the Scrutin of Regulations*, Library of Parliament, Canada, Pub. No 2014-18-E, 2014.

Lajoie A., *Il Québec e la costituzione canadese: "processo" al federalismo*, in J. Frémont et al., (a cura di), *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli, Torino, 1997.

Lanchester F., *La "Patriation" della Costituzione canadese: verso un nuovo federalismo?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico* 1983.

Langer E., J.F. Godbout, Why Do Parties Merge? The Case of the Conservative Party of Canada, in Parliamentary Affairs 2010.

Levy G., Reforming the Upper House: Lessons from Britain, in Constitutional Forum constitutionnel 2014.

Levy R., “Deliberative Voting”: Realising Constitutional Referendum Democracy, in Public Law 2013, 555-574.

Library of Parliament, *Becoming a Senator: When and How it Occurs*, Publication N.PRB 08-35E.

Library of Parliament, *Women Candidates in General Elections – 1921 to Date*, 2004 http://www.parl.gc.ca/information/about/process/House/asp/WomenElect.asp?lang_E&source_hoc.

Lithwick D., In Retrospect: The 10th Anniversary of the Supreme Court Decision in Canada (House of Commons) v. Vaid, and the Future of Parliamentary Privilege, in Hillnotes, Research and analysis from Canada’s Library of Parliament, may 2015.

López-Basaguren, A., Escajedo San Epifanio, L., The ways of federalism in western countries and the Horizons of territorial autonomy in Spain, Berlin Heidelberg, Springer, 2013.

Luther, J., Romboli, R., Tarchi, R., *Esperienze di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000.

MacDonald N.A., Bowden J.W.J., The Manual of Official Procedure of the Government of Canada: An Exposé, in Constitutional Forum constitutionnel 2011.

Maingot J., *Parliamentary Privilege in Canada*, Butterworths, Toronto, 1982.

Mair, P., Party System Change: Approaches and Interpretations, Clarendon, Oxford, 1997.

Malcolmson, P., Myers, R., *The Canadian Regime. An introduction to parliamentary government*, Toronto, Toronto University Press, 2012.

Marleau R., Montpetit C., *House of Commons Procedure and Practice*, McGraw Hill, Montreal, 2009.

Martinico G., I Québécois come Nazione. Una mozione della House of Commons canadese riconosce i Québécois come Nazione all'interno del Canada unito, www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Massicotte L., Les gouvernements minoritaires sont-ils dvenues la nouvelle norme?, in *Options Politiques*, October 2009.

Massicotte L., Parliamentary Book Shelf: Review of 'Strengthening Canada: Reform of Canada's Senate by the Alberta Select Special Committee on Upper House Reform, in *Canadian Parliamentary Review*, 1985.

Mastromarino A., Un Senato per le società distinte del Canada, in E. Ceccherini (a cura di), *A Trent'anni dalla Patriation canadese. Riflessioni della dottrina italiana*, Genova University Press, 2013.

Matland R. e Studlar D., The Contagion of Women Candidates in Single-Member Districts and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway, in «*The Journal of Politics*», vol. 58, n. 1, 1996.

Mattei, U., *Il modello di Common Law*, Torino, Giappichelli Editore, 2014.

Monahan, P.J., *Constitutional Law*, Toronto, Irwin Law inc, 2002.

Muir J., Canada's Neglected Tradition of Coalition Government in *Constitutional Forum constitutionnel*, 2009, 33.

Munro K., Surrounding the Prorogation of Canada's 40th Parliament & the Crown, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2009.

- Neary P., Confidence: How Much is Enough? in *Constitutional Forum constitutionnel*, 2009.
- Newman W. J., Parliamentary Privilege, the Canadian Constitution and the Courts, in *Ottawa Law Review* 2007-08.
- Norquay J., Minority Governments Considered: Are They the New Normal?, in *Policy Options*, October 2009.
- Nunavut Implementation Commission, NIC's proposal for equal representation by men and women in the Nunavut Legislative Assembly, Iqaluit NU, 1995.
- Olivetti M., Il dibattito sulla riforma elettorale e sulle elezioni a data fissa in Canada, in *Amministrazione in cammino* 2012.
- Olivetti Rason N., A proposito della secessione del Québec: tre quesiti e quattro risposte, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 1999.
- Olivetti Rason N., Brevi note sul referendum consultivo in Canada (alla luce di una recente pronuncia della Corte suprema), in S. Gambino, C. Amirante (a cura di), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale. Federalismo, Diritti, Corti*, Cedam, Padova, 2000.
- Olivetti Rason N., Canada, 1982-1992: come non si modifica la Costituzione, in *Quaderni costituzionali*, 1993.
- Olivetti Rason N., Petrillo P.L., La presidenzializzazione dei governi nelle democrazie contemporanee: tendenze e controtendente nell'esperienza del Canada, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torno, 2007.
- Olivetti Rason N., *Un federalismo asimmetrico: il Canada*, in N. Olivetti Rason e L. Pegoaro (a cura di), *Esperienze federali contemporanee*, Cedam, Padova, 1996.
- Olivetti Rason, *Le garanzie costituzionali in Canada*, in A. Pisaneschi L. Violini, poteri e garanzie a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli d'È Santi, Giuffrè, Milano, 2007.

Olivetti, M., Le elezioni canadesi del 2 maggio 2011: ritorno al majority government ed emersione di un nuovo sistema politico, in *Rassegna parlamentare* 2011.

Orofino, G., *L'espressione elettronica del suffragio*, in *Diritto dell'Internet*, 2006.

Palici di Suni E., Multiculturalismo e parità tra uomo e donna in Canada, in E. Ceccherini (a cura di) *A Trent'anni dalla Patriation canadese. Riflessioni della dottrina italiana*, Genova University Press, 2013.

The Parliament we want. Parliamentarians' view on Parliamentary Reform, A report prepared by the Library of Parliament under the direction of C. Bennet, D. Grey, Y. Morin, 2003.

Parker, J., *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements. Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and United States*, Routledge, 2015.

Pasquino, G., *Nuovo Corso di Scienza Politica*, Il Mulino, Bologna, 2006.

Passaglia, Il Senato canadese: anomalia e originalità, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, 1913.

Passaniti G., Il Québec è una “nazione ”: un passo verso la “riconciliazione” o la secessione?, in *Federalismi.it*, 2/2007.

Peach I., *Reference re Supreme Court Act, ss 5 and 6 — Expanding the Constitution of Canada*, in *Constitutional Forum constitutionnel* 2014.

Pegoraro, L., *Giustizia costituzionale comparata*, Torino, Giappichelli Editore, 2007.

Petrillo P.L., *Le istituzioni delle libertà: esperienze costituzionali canadesi*, Cedam, Padova, 2012.

Pilet J.B., Cross W.P., *The selection of political party leaders in contemporary parliamentary democracies : a comparative study*, Routledge, London, New York, 2014.

Pinard D., "The Canadian Senate: an upper House criticized yet condemned to survive unchanged?", in J. Luther, P. Passaglia e R. Tarchi (a c. d.), *A World of second Chambers*, Giuffrè, 2006.

Pitino A., Il diritto di voto nell'interpretazione evolutiva della Corte suprema del Canada, in G. Rolla (a cura di), *L'apporto della Corte suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Giuffrè, Milano, 2008.

Pitino A., Il Federalismo canadese e i "limiti ragionevoli" in una free and democratic society, in E. Ceccherini (a cura di), *A Trent'anni dalla Patriation canadese. Riflessioni della dottrina italiana*, Genova University Press, 2013.

Poggeschi G., Il diritto di secessione del Québec secondo la Corte suprema del Canada, in *Le istituzioni del federalismo 1998*.

Radiciotti M.R., Dalla frammentazione al riallineamento: la vittoria dei Conservatori e dei Neodemocriti e la parabola discendente dei liberali e dei nazionalisti del Bloc Québécois, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2012.

Radiciotti M.R., Vecchi e nuovi profili della specificità del Québec a confronto nel dibattito elettorale per il rinnovo dell'Assemblea nazionale, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2012.

Remblay, M., Pelletier, M.R., *Le système parlementaire canadien*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1996.

Remillard G., The Constitution Act, 1982: An Unfinished Compromise, in *American Journal of Comparative Law* 1984, 269.

Reposo, A., Sul "rimpatrio" dell'"amending" power" nel'ordinamento costituzionale canadese, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale* 1984.

Rhodes R.A. W., Wanna J., Weller P., *Comparing Westminster*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

Rinella A., Diritti e prerogative delle opposizioni politiche del Parlamento del Canada, in G. Rolla (ed), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada. Tra Universalità e diversità culturali*, Giuffrè, Milano, 2000.

Rinella, A., *Materiali per uno studio di diritto comparato sullo Statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare*, Trieste, EUT Edizioni Università Trieste, 1999.

Rocher, F., Smith, M., *New trends in Canadian federalism*, Peterborough, Broadview Press, 2003.

Rolla G., E. Ceccherini, *Scritti di diritto costituzionale comparato*, ECIG, Genova, 2007.

Rolla G., I caratteri di una società libera e democratica secondo la giurisprudenza della Corte suprema del Canada, in G. Rolla (a cura di), *Eguali, ma diversi. Identità ed autonomia secondo la giurisprudenza della Corte Suprema del Canada*, Giuffrè, Milano, 2006.

Rolla G., Il referendum sulla sovranità del Québec ed il futuro del Canada. Alcuni paradossi costituzionali, in *Giur. Cost.* 1996.

Rolla G., La tutela costituzionale delle identità culturali: l'esperienza del Canada, in S. Gambino, C. Amirante (a cura di), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale. Federalismo, Diritti, Corti*, Cedam, Padova, 2000.

Rolla, G., La giustizia costituzionale in Canada e la sua influenza sul federalismo canadese, *Quad. cost.*, 1996.

Rolla, G., Ceccherini, E., *Scritti di diritto costituzionale comparato*, Genova, ECIG, 2007.

Rosa F., Canada, in R. Dickmann, A. Rinella, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Bari, 2011.

Rosa S., La Corte Suprema di fronte alla Patriation della Costituzione, in G. Rolla (a cura di), *L'apporto della Corte suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Giuffrè, Milano, 2008.

Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1996.

Ruggeri, A., Spadaro, A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004.

Russel, P.H., *Constitutional Odyssey*, 1993.

Russel, P.H., *Two cheers for minority government. The evolution of Canadian parliamentary democracy*, 2008.

Salembier P., Bernhardt P., *Understanding the Regulation Making Process*, in *Canadian Parliamentary Review* 2002, 13.

Sartori, G., *Partiti e sistemi di partito*, Editrice Universitaria Firenze, 1965.

Saywell J.T., *The Watson Era, 1889-1912* in C. Leuprecht, P.H. Russel (a cura di), *Essential Readings in Canadian Constitutional Politics*, University of Toronto Press, 2011.

Saywell J.T., *The Lawmakers. Judicial Powers and the Shaping of Canadian Federalism*, 2002.

Servizio studi, Biblioteca Camera dei Deputati, *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Canada, Israele e Stati Uniti*, maggio 2010, n. 19.

Sherpe R.J., *Ordinamento giudiziario e giustizia costituzionale*, in J. Frémont et al. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli, Torino, 1997.

Simeon R., *La struttura federale*, in J. Frémont et al. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli, Torino, 1997.

Simon T. W., *Remedial Secession: What the Law Should Have Done, from Katanga to Kosovo*, in *Ga. J. Int'l & Comp. L.* 2011.

Smith A., *The Roles and Responsibilities of Central Agencies*, Library of Parliament, Publication No. 2009-01-E.

Smith D.E., *Canada: A Double Federation*, in J.C. Courtney, D.E. Smith (a cura di), *The Oxford Handbook of Canadian Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

Smith, D.E., *The people's House of Commons. Theories of democracy in contention*, Toronto, University of Toronto Press, 2007.

Stewart J. B., *The Canadian House of Commons: Procedure and Reform*, 1977.

SubCommittee on Parliamentary Privilege of the Standing Committee on Rules, Procedures, and the Rights of Parliament, *A Matter of Privilege: A Discussion Paper on Canadian Parliamentary Privilege in the 21st Century*, 2015.

Tierney S., *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

Tremblay L. B., *Les principes constitutionnels non écrits*, in *Review of Constitutional Studies/Revue d'études constitutionnelles* 2012.

Trucco, L., *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Riv. inf. e informatica*, 2/2011.

Walters M. D., *Nationalism and the Pathology of Legal Systems: Considering the Québec Secession Reference and its Lessons for the United Kingdom*, in *The Modern Law Review* 1999, 371.

Ward N., *Dawson's The Government of Canada*, Toronto University Press, 1987.

Webber J., *The Constitution of Canada*, Hart, 2015.

Weldon, S.L., *Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking*, *The Journal of Politics*, Vol. 64, No. 4 (Novembre 2002).

Whittington M.-Van Loon R., *Canadian Government and Politics: Institutions and processes*, Canada, McGraw-Hill, 1996.

Yardley D. C. M., The Patriation of the Canadian Constitution, in *Holdsworth Law Review* 1982.

<http://www.elections.ca>

<http://www.elections.ca/>

<http://www.parl.gc.ca/>

http://www.quintwest.ca/en/your-city-hall/elections_internet_voting.asp

IL PARLAMENTO



Il Parlamento: la Corona, la Camera dei Comuni e il Senato



Corona

+



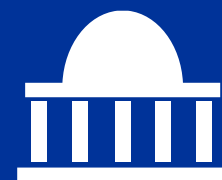
Camera dei Comuni

+



Senato

=



Parlamento

Il Parlamento: aspetti chiave



La Corona è rappresentata dal Governatore generale.



Il bicameralismo è quasi paritario. Vi sono infatti alcune differenze:



• **formalmente le 2 Camere godono dei medesimi poteri (ma di fatto alla Camera dei Comuni è riconosciuta una preminenza sul Senato);**



• **il rapporto fiduciario lega in via esclusiva il Governo alla Camera dei Comuni (c.d. confidence chambre);**



• **solo la Camera dei Comuni può presentare disegni di legge in materia finanziaria;**

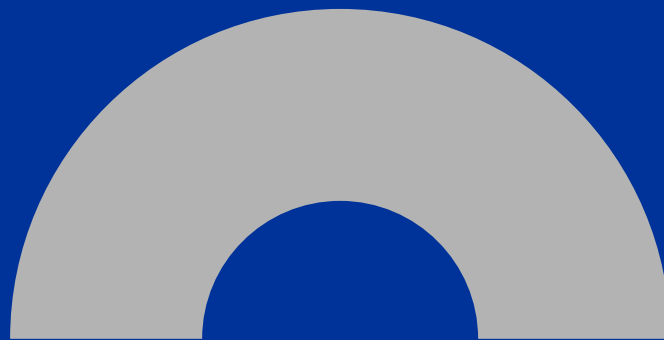


• **in materia di revisione costituzionale la Camera dei Comuni può superare l'eventuale veto del Senato con una nuova deliberazione entro 180 giorni dalla prima.**

IL PARLAMENTO



Composizione della Camera dei Comuni



Camera dei Comuni



È eletta direttamente dal popolo (*sistema plurality, "first past the post"*).

338

Numero dei deputati.



Sino al 2015 la "House of Commons" era composta da 308 deputati (il "Fair Representation Act 2011", applicato dal 19 ottobre 2015 e introdotto ai sensi della sezione 44 del "Constitution Act 1982", ha attribuito 15 seggi in più all'Ontario, 6 in più sia alla British Columbia sia all'Alberta e 3 in più al Québec).



La distribuzione dei seggi è proporzionale alla popolazione del territorio.

Composizione del Senato

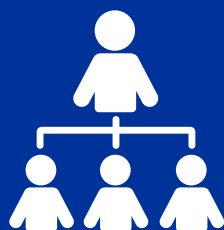


Senato



Non è elettivo:

- i senatori sono proposti dall'esecutivo (quasi sempre fra esponenti della propria maggioranza), e



- sono nominati dal Governatore generale su proposta del Primo Ministro.

105

Numero dei senatori.



Durata del mandato: sino al compimento dei 75 anni di età.



I seggi sono ripartiti su base provinciale, ma i senatori non sono espressione dei governi locali e l'elemento federale è molto attenuato perché le province non possono indicare i loro "rappresentanti".

Numero dei senatori per ogni provincia:

Province	Numero componenti
Province occidentali:	24
<i>British Columbia</i>	(6)
<i>Alberta</i>	(6)
<i>Saakatchewan</i>	(6)
<i>Manitoba</i>	(6)
Ontario	24
Québec	24
Province marittime:	24
<i>New Brunswick</i>	(10)
<i>Nova Scotia</i>	(10)
<i>Prince Edward Island</i>	(4)
Newfoundland	6
Yukon Territory	1
Northwest Territory	1
Nunavut	1
Totale	105

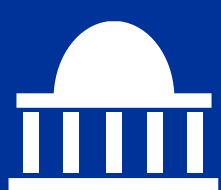


Il procedimento legislativo del Parlamento federale canadese segue il modello adottato dal Parlamento britannico.



Le regole (stabilite nel "Constitution Act 1867" e modificate più volte) sono fissate:

- dalla Costituzione;
- dai regolamenti parlamentari;
- dalla prassi.



Formalmente, il bicameralismo è paritario e le leggi ("bills") devono essere approvate da entrambe le Camere.

Eccezione: i progetti di legge in materia finanziaria possono essere presentati solo alla Camera dei Comuni.



I disegni di legge (bills) discussi in Assemblea sono di 2 tipi: public bills e private bills.

Public bills



• riguardano materie di interesse generale;



• l'iniziativa spetta sia al Governo (che esercita principalmente tale potere) sia ai singoli deputati (Private Members' bills);



• sono discussi secondo il metodo delle 3 letture;



• secondo la prassi prevalente, il Senato presenta per lo più emendamenti tecnici (che non alterano il significato del testo e che dunque vengono accolti dalla Camera dei Comuni);



• in caso di disaccordo fra le Camere, su loro richiesta può essere istituito un Comitato di conciliazione.

Private bills



• riguardano l'esclusione di singole persone o gruppi dall'applicazione di una legge o il conferimento di poteri o vantaggi a singoli gruppi;



• l'iniziativa spetta ai cittadini, ma devono essere presentati da un membro di entrambe le Camere (dopo una prima approvazione dell'Examiner of Petitions o dello Standing Committee on Procedure and House Affairs) e devono essere sponsorizzati da un parlamentare per avere la possibilità di essere approvati;



• l'iter legislativo è uguale a quello seguito per i Private Members' bills.

Percorsi dell'iter legislativo



L'iter legislativo ha regole flessibili, grazie alle modifiche apportate ai regolamenti parlamentari dal 1994 in poi.

Le procedure previste

Tradizionale	Comitato incaricato di preparare il testo	Comitato esamina il testo prima della seconda lettura
<p>un ministro o un deputato introducono un bill sottoposto a prima lettura senza dibattito</p> <p>↓</p> <p>seconda lettura in aula</p> <p>↓</p> <p>Committe Stage (possibilità di limitare gli emendamenti)</p> <p>↓</p> <p>il Comitato riferisce all'aula</p> <p>↓</p> <p>Report Stage</p> <p>↓</p> <p>terza lettura</p>	<p>un ministro o un deputato propongono di assegnare ad un comitato la preparazione del testo</p> <p>↓</p> <p>il Comitato redige il testo e lo presenta con un rapporto. Si vota una mozione</p> <p>↓</p> <p>prima lettura (senza dibattito)</p> <p>↓</p> <p>seconda lettura (senza dibattito)</p> <p>↓</p> <p>Committe Stage (possibilità di limitare gli emendamenti)</p> <p>↓</p> <p>Il Comitato riferisce all'aula</p> <p>↓</p> <p>Report Stage</p> <p>↓</p> <p>terza lettura</p>	<p>un ministro decide di sottoporre il bill ad un comitato prima della seconda lettura</p> <p>↓</p> <p>la mozione è votata</p> <p>↓</p> <p>Committe Stage (emendamenti liberi)</p> <p>↓</p> <p>Report Stage e seconda lettura</p> <p>↓</p> <p>terza lettura</p>



Dopo l'approvazione di entrambe le Camere e il Royal assent, il disegno di legge è trasformato in legge.



Il Royal assent può essere concesso con una procedura semplificata (dichiarazione scritta del Governatore generale o del suo vice) o solenne (cerimonia tradizionale tenuta di fronte alla Camere riunite in Senato).



La legge entra in vigore subito dopo l'assent, ove non disposto diversamente.



Le leggi devono essere pubblicate sia in inglese sia in francese.



Sono presenti 2 sistemi giuridici: di civil law in Québec e di common law a livello federale e nelle altre province. Ciò influenza il modo in cui le leggi sono interpretate e applicate.

Il rapporto fiduciario



La forma di governo canadese è plasmata sul “modello Westminster”: si fonda sulla responsabilità collegiale del Governo nei confronti della Camera dei Comuni.



Confidence convention



Non è formalizzata né in leggi né in regolamenti parlamentari.

Se:



- il Governo è battuto dall'approvazione di una mozione di censura (“motion of no confidence”) presentata dall'opposizione , o

- viene respinta la questione di fiducia posta dal Governo (“motion of confidence”),

il Governo deve:



- dimettersi (la Camera dei Comuni può dar vita a un Governo alternativo), o



- richiedere nuove elezioni.



La Corona nomina come Ministri i componenti del Parlamento (soprattutto della Camera dei Comuni).



Responsabilità dei Ministri

Ciascun Ministro:



- è responsabile individualmente di fronte alla Camera dei Comuni per le attività che riguardano il proprio dicastero;



- è responsabile collegialmente in relazione al Consiglio di Gabinetto (devono dimettersi se sono contrari alle decisioni governative).

Struttura dell'esecutivo canadese



Il Governo ("Cabinet") è presieduto dal Primo Ministro.

È composto da un numero variabile di ministri.



Per convenzione ogni provincia deve essere rappresentata nel Governo (che è quindi espressione dell'assetto federale più di quanto non lo sia il Senato).



Le competenze del Governo federale non sono definite dalla Costituzione (nel presupposto che esse debbano rispecchiare quelle assegnate al Parlamento federale).

Consiglio di Gabinetto



È il "motore" dell'esecutivo. Il Primo Ministro e il Cabinet:



- **definiscono le principali scelte politiche nazionali;**

- **coordinano tutte le attività di governo.**



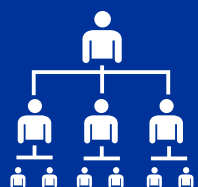
È suddiviso in diversi comitati (i più importanti sono il "Treasury Board" e il "Priorities and Planning Committee").

Ministeri



Ogni Ministero è guidato da un "Cabinet Minister" che fa parte del Consiglio di Gabinetto.

Ciascun Ministro:



- **è affiancato dai "Secretaries of State" e ha alle dipendenze un corpo di funzionari ("civil servants") imparziali.**



- **è responsabile individualmente e collegialmente nei confronti della Camera dei Comuni;**



In ogni ministero è presente un funzionario ("deputy minister") che funge da collegamento tra il ministero e la macchina burocratica amministrativa.

Altre amministrazioni



Le agenzie amministrative svolgono particolari compiti all'intero del settore pubblico. La loro composizione, le loro funzioni e il loro finanziamento sono decisi dal Governo.



Al confine fra pubblico e privato operano le "Crown Corporations" (organizzazioni provinciali o federali organizzate come compagnie private o indipendenti; ad es. Canadian Broadcasting Corporation).

Il procedimento di revisione



Il “Constitution Act 1982” ha previsto 5 meccanismi di revisione costituzionale (il “Constitution Act 1867 non disponeva nulla in materia).

1. Procedura ordinaria (c.d. 7/50 - “seven fifty”)



Richiede l’approvazione di una risoluzione da parte della Camera dei Comuni, del Senato e di 2/3 delle Assemblee delle Province (rappresentative di almeno il 50% della popolazione).

Riguarda:

- il principio della proporzionalità della rappresentanza delle province all’interno della Camera dei Comuni;
- le regole sulla nomina e sul numero dei componenti del Senato;
- le regole sui poteri del Senato;
- i poteri (ma non la composizione) della Corte suprema;
- la possibilità di creare nuove province e annettere altri territori a quelle esistenti;
- le materie per le quali non è prevista una diversa procedura di modifica.



Deve essere adottata entro 3 anni. L’eventuale opposizione del Senato può essere superata da una seconda approvazione della Camera entro 180 giorni.



Possibilità di opt-out in capo a ciascuna provincia, per evitare che la riforma entri in vigore nel proprio territorio (tale decisione può essere revocata dalla provincia).

2. Regola dell’unanimità



La modifica deve essere approvata da entrambe le Camere e da tutte le Assemblee provinciali, che possono esercitare il diritto di veto.

Riguarda:

- le modifiche relative alla monarchia e ai suoi rappresentanti in territorio canadese;
- il numero minimo di deputati spettanti a ogni provincia;
- la composizione della Corte suprema;
- l’uso della lingua francese e della lingua inglese;
- le modifiche alla procedura di revisione costituzionale.



Non è previsto un limite di tempo.

3. Disposizioni applicate solo ad alcune province



La modifica deve essere approvata dal Parlamento federale e dalle sole Assemblee provinciali interessate.

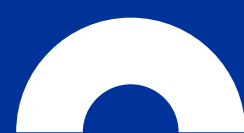
Riguarda:

- le modifiche dei confini provinciali;
- l’uso della lingua inglese e della lingua francese in una provincia.



4 - 5. Altre procedure

Solo il Parlamento federale (con esclusione delle altre Assemblee con alcune eccezioni) può effettuare modifiche relative al potere legislativo ed esecutivo federali.



Solo l’organo legislativo di una provincia può effettuare modifiche alla Costituzione provinciale.



Tipo di Stato e forma di governo

Tipo di Stato



Il Canada è uno Stato federale suddiviso in dieci province autonome e tre Territori.



La ripartizione di competenze tra federazione e province è fissata dal Constitution Act 1867.



Doppio elenco di materie:

- **materie attribuite in via esclusiva al Parlamento federale (art. 91) e alle province (art. 92).**

La Costituzione stabilisce poche materie concorrenti.



Il potere residuo spettano alla Federazione che, grazie all'art. 91, può intervenire nelle materie che non siano di competenza provinciale con l'obiettivo di garantire "la pace, l'ordine e il buon governo" (Peace, Order and Good Government da cui il nome di POGG clause) oppure se l'interesse nazionale lo richieda.



La federazione ha il potere di annullare le leggi provinciali sia per legittimità che per merito attraverso gli istituti della "reservation" e della "disallowance"; tale potere è tuttavia caduto in desuetudine.



Le convenzioni costituzionali sviluppatesi in tema di rapporti tra livelli di governo hanno portato allo sviluppo di forti forme di collaborazione e di cooperazione tra centro e periferia e tra province, ad intese tra federazione e province, a conferenze intergovernative, ad accordi bilaterali o multilaterali che hanno reso il federalismo canadese cooperativo e flessibile.

Forma di governo



La forma di governo parlamentare canadese è stata modellata, fin dall'epoca coloniale, su quella britannica e si fonda per lo più su prassi e convenzioni.



L'esecutivo è espressione del partito che vince la maggioranza assoluta o relativa alla Camera dei Comuni ed è responsabile solo di fronte ad essa