



R. J. JACKSON, D. JACKSON, *Canadian Government and Politics in Transition*, Toronto, Pearson, 2016, pp. 322*.

Lo scopo del manuale curato da Robert J. Jackson e Doreen Jackson, entrambi professori di Relazioni internazionali all'Università Carleton di Ottawa, consiste nel condurre un'analisi sistematica tanto delle istituzioni statali canadesi, identificative del potere esecutivo-burocratico, legislativo e giudiziario, quanto delle istituzioni politiche (partiti, gruppi di interesse e media), mettendo in luce anche i temi di maggiore attualità che interessano la democrazia canadese.

Punto di partenza di questa analisi sono le elezioni del 19 ottobre 2015, a seguito delle quali il Partito Liberale guidato da Justin Trudeau ha conquistato la maggioranza assoluta dei seggi nella *House of Commons*. Tali elezioni hanno, infatti, segnato un importante bisogno di cambiamento proveniente dal Corpo elettorale, gettando le basi di un processo di “transizione” da un sistema di governo caratterizzato da una tendenziale chiusura nei confronti delle diversità, implementato dai precedenti Governi conservatori di Stephen Harper, ad una democrazia più inclusiva delle differenze linguistiche, religiose ed etniche e in cui si registra una maggiore considerazione verso i tradizionali valori della socialdemocrazia canadese, fondati sul principio di tolleranza e sul riconoscimento e tutela del multiculturalismo. Inoltre, le elezioni del 2015 hanno anche contribuito a far emergere una serie di temi che domineranno la discussione pubblica nel lungo periodo: dall'immigrazione alla sicurezza nazionale, dalla disoccupazione giovanile all'invecchiamento della popolazione, dall'economia globale alle problematiche ambientali, passando per le necessarie riforme istituzionali (in particolare sul Senato e sul sistema elettorale *plurality*) e per le spinte secessioniste del Québec.

Si tratta di tematiche che, come sostengono i due Autori, “*must be resolved in Canada through the democratic institutions that have been built since Confederation*” (p. 13). Perciò il manuale offre un'analisi dettagliata sul funzionamento delle istituzioni canadesi,

* Contributo sottoposto a *peer review*.

evidenziandone i problemi e i principali elementi di novità che si sono profilati dopo le elezioni del 2015. Ma prima di esaminare le singole istituzioni, cui sono dedicati gli ultimi cinque capitoli, il volume delinea, nella prima parte, il contesto in cui esse operano, vale a dire un sistema federale, frutto di una peculiare evoluzione dei rapporti tra centro e periferia e segnato dalla presenza di una società multietnica, multiculturale e plurinazionale.

Di fatto, l'opzione federale accolta già nel *British North America Act* del 1867 è apparsa la più adeguata per rispondere alle esigenze delle comunità territoriali presenti in Canada di tutelare e promuovere la propria identità culturale. Occorre notare, infatti, come i nodi problematici che la Costituzione canadese ha dovuto affrontare hanno riguardato, principalmente, la difficoltà di assicurare una pacifica convivenza non solo tra francofoni e anglofoni, ma anche tra le comunità autoctone degli aborigeni e i gruppi di immigrati. Un tratto peculiare del manuale preso in esame risiede nel mettere in evidenza alcune controversie sorte tra le minoranze native e il resto del Canada, tra le quali rientrano le richieste avanzate dalle *First Nations* di vedersi riconosciuto e garantito un controllo effettivo sulle proprie terre e risorse naturali, oppure la regolamentazione dei diritti di caccia e pesca o, ancora, le esenzioni fiscali previste per i popoli nativi. Si tratta di questioni di grande attualità, rimaste in gran parte irrisolte nonostante gli sforzi delle autorità per ottenere una vera riconciliazione con le minoranze aborigene.

Altri nodi controversi emergono in riferimento al percorso di *patriation* della Costituzione canadese, che prende le mosse da un processo costituente lungo e faticoso, messo spesso in crisi dalle tendenze autonomistiche e separatiste del Québec, come accadde in occasione dell'approvazione del *Canada Act 1982* e della Carta dei diritti. Su questo punto, come ritengono i due professori, sarebbe lecito chiedersi: “*Have Canadians patriated the Constitution only to be mired in a constitutional deadlock? [...]*” (p. 71), ricordando il fallimento dei tentativi di revisione diretti a coinvolgere il Québec nel c.d. “rimpatrio” della Costituzione. Punto centrale di riflessione, suscitato dal fallimento degli accordi del lago Meech nel 1990 e di Charlottetown nel 1992 e oggetto di dibattito sia in ambito politico che in dottrina, risulta ancora essere la disciplina dell'*amending process*, che ha dimostrato di essere “*too rigid to resolve divisive issues*” (p. 71). Il manuale, pur senza ripercorrere i termini del dibattito sollevatosi sul tema della manutenzione costituzionale canadese, sottolinea come le complicate regole procedurali, determinando l'insuccesso delle grandi riforme, abbiano avuto la conseguenza di collocare al di fuori dell'alveo della Costituzione i tentativi di risolvere gli annosi problemi di relazione tra la federazione e le Province, o tra il Governo federale e i popoli autoctoni, senza quindi che si seguisse la strada di presentare una proposta emendativa, cercando poi di farla approvare.

Con la difficoltà di riformare l'assetto costituzionale, continua a riproporsi oggi il dilemma “*of how to solve regional aspirations and Québec's precise demands while retaining a viable*

federal government” (p. 71), che costituisce la sfida più importante che il federalismo canadese si trova ad affrontare.

Sull’analisi del federalismo svolta nel manuale due aspetti meritano di essere menzionati, in quanto rivestono un carattere di grande attualità: da un lato, il fatto che *“federal-provincial financial relations have become health care relations”* (p. 87); dall’altro, il nuovo approccio nei rapporti tra la Federazione e le Province che il Governo Trudeau aveva promesso di adottare dopo la vittoria alle elezioni del 2015. Sul primo punto, occorre notare come l’invecchiamento della popolazione e l’avanzamento tecnologico abbiano incrementato notevolmente i costi dell’assistenza sanitaria, e abbiano reso quello delle politiche sociali un terreno cruciale in cui si dispiegano i processi di riorganizzazione delle politiche pubbliche, tanto a livello federale quanto a livello provinciale. Per quanto riguarda il secondo aspetto, invece, bisogna ricordare che il Premier Trudeau aveva iniziato il suo mandato invitando i Primi Ministri di tutte le suddivisioni territoriali a prendere parte alla conferenza sul clima di Parigi e il suo Governo aveva iniziato a negoziare con le Province, guidate dall’Ontario, per lo sviluppo di un nuovo piano di politiche pensionistiche. In realtà, *“the fiscal arrangements between them looked less than rosy bearing in mind the difficulties in the economy [...] with resources sales limited and the economy only barely chugging by”* (p. 90). Pertanto, come sottolineano gli Autori, *“it may take more than one Liberal government to return the country to greater federal-provincial co-operation”* (p. 90).

Così inquadrata le caratteristiche e le problematiche del contesto in cui sono inserite le istituzioni canadesi, la seconda parte del manuale inizia con l’esaminare la struttura e il funzionamento del potere esecutivo, che occorre mettere in correlazione all’analisi svolta sulla Pubblica Amministrazione e le dinamiche relative al bilancio e all’indebitamento pubblico. In primo luogo, occorre far notare che nel volume di cui si tratta vengono evidenziati i principali elementi di novità che si sono registrati nell’organizzazione e nella composizione del *Cabinet* con l’attuale Esecutivo a guida liberale. In secondo luogo, risulta di grande interesse l’analisi dei problemi che derivano dalla formazione di *minority Governments*, che comportano una maggiore influenza dei MPs sulla definizione delle politiche governative, oltre al fatto che *“in minority situations, Prime Ministers [...] must bargain with opposition members and also their own backbenchers to maintain the confidence of the House”* (p. 135). Costituzionalisti e scienziati della politica canadesi ritengono, tuttavia, che gli Esecutivi di minoranza non siano di per sé forieri di inefficienza e instabilità politica, ma riconoscono che la loro capacità di indirizzare i lavori della Camera dei Comuni dipende in gran parte dalla personalità del Premier. Nel manuale si rileva, infatti, che i Governi guidati da Lester B. Pearson e Pierre Trudeau, seppure privi di una solida maggioranza assoluta in Parlamento, siano riusciti a fare approvare importanti provvedimenti di legislazione sociale.

In aggiunta a ciò, come viene sottolineato nel capitolo relativo all'esame della Pubblica Amministrazione e della spesa pubblica, i problemi dei Governi di minoranza emergono anche in relazione al processo di *budget making*, poiché rendono più faticoso il raggiungimento di stabili compromessi con i partiti di opposizione, difficoltà manifestatasi in particolare con il Gabinetto di Paul Martin del 2003 e quelli guidati da Stephen Harper tra il 2006 e il 2011. Occorre poi richiamare un ulteriore aspetto problematico che interessa l'apparato burocratico canadese: la mancanza di previsioni normative che stabiliscano la responsabilità delle *crown corporations* (vale a dire strutture non-dipartimentali, come organismi di regolamentazione o enti consultivi) verso il Parlamento, il quale non è quindi in grado di esercitare un effettivo potere di controllo su tali agenzie semi-autonome rispetto al potere pubblico. Ciò ha determinato la necessità di un intervento legislativo diretto a regolamentare la materia, anche se bisogna tenere presente che “*the key question is whether MPs have the resources, inclination, or time to ensure government accountability*” (p. 179).

Proseguendo nell'analisi delle istituzioni statali, anche la trattazione degli aspetti problematici che riguardano il potere legislativo presenta alcune peculiarità, che sono riconducibili più che altro alla riflessione sulla riforma della Camera alta, che mira a trasformarla in Assemblea di rappresentanza degli interessi territoriali. Oltre al fatto di essere accusata di non rappresentare le Province, il problema per il Senato canadese è semplice: “*if it does little, it is accused of being a «rubber stamp», but if it acts decisively, it is reprimanded for blocking the will of the people*” (p. 161). Le riflessioni svolte dai due professori dell'Università di Ottawa partono dalla constatazione del fallimento di tutti i tentativi di riforma degli ultimi decenni e dalla presa d'atto dei limiti posti da una pronuncia della Corte Suprema del 2014, che ha dichiarato l'incostituzionalità di ogni riforma condotta unilateralmente dal Governo e dal Parlamento federale, senza il coinvolgimento delle Province. Di fronte a questo stallo, si pone tuttavia l'alternativa di adottare riforme di natura non costituzionale, in grado di rinnovare l'*Upper House* per via politica, come viene dimostrato dal *Trudeau Plan*, che ha inteso introdurre un nuovo meccanismo di selezione dei senatori, basato più sul “merito” che non sull'appartenenza partitica. Oltre a ciò, vi sarebbe anche la possibilità di modificare le *Senate Rules*, così da consentire alla Camera alta di funzionare alla stregua di un organo legislativo complementare di riflessione, come stabilito dalla Corte Suprema nel già richiamato giudizio di *reference* del 2014.

Oltre al caso della riforma del Senato, la Corte Suprema canadese ha espresso altre pronunce importanti per la determinazione dei caratteri dell'ordinamento canadese, come il ben noto parere sulla secessione del Québec emanato nel 1998, ma occorre anche ricordare le decisioni prese sulla base della Carta dei diritti e delle libertà. Nel capitolo dedicato allo studio dell'amministrazione giudiziaria, si mettono in risalto le pronunce più significative dei giudici supremi in tema di diritti e, in particolare, di

principio di uguaglianza e divieto delle discriminazione, da cui derivano, secondo la giurisprudenza della Corte, il necessario rispetto della dignità dell'uomo, che è uno dei pilastri di una *free and democratic society* quale è quella canadese, che riconosce e promuove al suo interno il principio di tolleranza razziale, elemento essenziale al suo stesso funzionamento. Dall'esame delle sentenze della Corte suprema fondate sul principio di uguaglianza, emerge chiaramente come esse abbiano rappresentato una serie di precedenti “*for women and minorities in subsequent decisions where, in essence, the Court was being asked to lead social change, or to give official recognition to changes that already had taken place*” (p. 190).

Tesa a ripercorrere i profili storici e i più importanti fattori di cambiamento risulta anche l'analisi sui partiti politici e sul sistema partitico. L'aspetto su cui i professori della *Carleton University* si concentrano maggiormente è dato dal fatto che “*the large majority victory of the Liberal Party in 2015 showed how the party system is still adjusting*”, in quanto l'ultima tornata elettorale ha avuto un impatto notevole sull'evoluzione del sistema partitico, rovesciando la fase di dominio conservatore in una nuova guidata dai Liberali, i quali ultimi, facenti parte di un'area di centro moderata insieme agli ex *Progressive Conservative*, si pensava fossero ormai completamente marginalizzati. Molte teorie sono state esposte per spiegare i cambiamenti intervenuti nel sistema partitico e il ruolo che vi rivestono i partiti politici. Tra queste, vengono riportate nel manuale la *Brokerage theory*, secondo la quale i due partiti tradizionali “*have few coherent ideological interests but rather act as brokers of ideas, selecting those that have the widest appeal and the best likelihood of attracting electoral support*” (p. 207), e la *one-party dominant thesis*, che evidenzia il ruolo di “naturale partito di governo” svolto dai Liberali tra gli anni '20 e gli anni '80 e poi, ancora, dal '93 al 2004.

Elementi caratterizzanti la vita interna ai partiti politici e la loro attività parlamentare, come si legge nel volume, sono sostanzialmente due: da un lato, la scarsa partecipazione politica dei canadesi (secondo i dati che vi sono riportati, aggiornati al 2016, la *membership* di partito si attesta solo all'8%, mentre coloro che fanno donazioni a partiti politici sono il 19%); dall'altro, la rigida disciplina interna ai partiti parlamentari, che funziona grazie alle strutture dei *parliamentary caucuses*, ma anche per i processi di forte centralizzazione della *leadership* di partito.

Oltre ai partiti politici rilevano altre strutture di collegamento tra la società e le istituzioni statali, come i movimenti e i gruppi di interesse, spesso più efficaci e diretti nell'influenzare i processi decisionali. Nel manuale si sottolinea come i principali obiettivi dei gruppi di interesse e dei lobbisti siano i politici, i burocrati e i partiti politici, ciascuno dei quali ha un ruolo ben preciso nel procedimento di formazione e implementazione delle politiche pubbliche. Inoltre, occorre notare che l'influenza delle *lobbies* ha determinato la necessità di introdurre nel 2008 una disciplina legislativa sulle loro attività, disciplina che ha reso più trasparente la loro procedura di registrazione, più eque e

regolate le relazioni con i funzionari governativi e ha fornito all'opinione pubblica strumenti più efficaci per conoscere chi esercita attività di *lobbying* e nei riguardi di quale istituzione. Anche i mass media e i media digitali esercitano un ruolo importante nell'interazione tra i cittadini e i governanti, influenzando i comportamenti e le opinioni del Corpo elettorale. Il volume mette in risalto come siano stati soprattutto i social media i principali canali di comunicazione durante la campagna elettorale per le elezioni federali del 19 ottobre 2015 e come il risultato negativo per i Conservatori sia stato condizionato dallo stile politico di Stephen Harper, accusato dai mezzi di comunicazione per essere troppo arrogante e divisivo.

Il ruolo determinante che rivestono i media e i sondaggi nell'ambito delle votazioni elettive viene trattato in connessione all'analisi del sistema elettorale canadese, dell'affluenza alle urne e del comportamento elettorale. Sono, in particolare, gli effetti distorsivi del *First-Past-The-Post* sulla rappresentanza politica gli aspetti che Robert Jackson e Doreen Jackson mirano maggiormente a chiarire, al fine di riflettere sul tema della riforma elettorale, emerso in più ondate di dibattiti nella storia canadese, e sulle conseguenze negative che il FPTP avrebbe in ordine alla rappresentanza delle donne e delle minoranze e sulla partecipazione alle elezioni, soprattutto dei più giovani. Le caratteristiche della formula elettorale vengono esaminate dagli Autori nell'ambito di un'articolata disciplina che riguarda anche la legislazione elettorale di contorno, relativa alla regolazione delle campagne elettorali, dei partiti e del loro finanziamento pubblico.

Dopo aver analizzato l'assetto delle istituzioni politiche, gli ultimi due capitoli del manuale sviluppano due focus tematici, dedicati rispettivamente all'approfondimento dei temi della politica estera e delle questioni di etica politica che investono la classe dirigente canadese.

In riferimento alle relazioni internazionali, è importante notare come una politica commerciale basata sulla diversificazione dei partner internazionali costituisca per il Canada la leva principale per accrescerne la visibilità e l'influenza a livello globale. Pertanto, alla luce del peso eccessivo che ha raggiunto l'interscambio con gli Stati Uniti, occorre ricordare la firma del *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA), accordo di libero scambio raggiunto con l'Unione Europea, entrato in vigore provvisoriamente il 27 settembre 2017 nelle sue parti fondamentali, ed in attesa di essere comunque ratificato dai Parlamenti dei 28 Stati membri dell'UE. Oltre alla politica commerciale, vengono esaminate le questioni relative ai rapporti bilaterali Canada-USA, sia con riguardo al tentativo di costruzione di un oleodotto per l'esportazione di petrolio dall'Alberta al Messico, sia in riferimento alle dispute sulla sovranità della regione artica. Nell'ultima parte del capitolo, vengono invece analizzate la storia e i risvolti della politica militare canadese nei teatri di guerra dell'Afghanistan, dell'Iraq, della Libia e della Siria.

Per quanto riguarda l'etica pubblica, infine, i due Autori pongono l'attenzione sul tema del conflitto di interessi e del *political patronage*, che costituiscono le forme più comuni di cattiva condotta tra i membri del Governo e tra i parlamentari, osservando che le “*rules governing their ethics have emerged haphazardly and as the result of scandals*” (p. 285). Innanzitutto, vengono messe in evidenza alcune importanti criticità del c.d. “*ethics package*” del Governo Chrétien, in vigore dal 1994, che comprendeva un codice in materia di conflitto di interessi; in secondo luogo, si considerano le novità introdotte con il *Federal Accountability Act* (FAA) del 2006, un *omnibus bill* che è stato adottato su iniziativa del Governo di minoranza di Stephen Harper e che ha istituito la carica del *Commissioner of conflict of interests and ethics*, responsabile di amministrare le disposizioni del nuovo *Conflict of Interests Act*, incorporato nel FAA. Nonostante questi recenti interventi normativi, nel 2013 sono scoppiati una serie di scandali sui rimborsi spese dei senatori che hanno posto nuovamente al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica le problematiche legate all'etica politica e alla responsabilità degli eletti nei confronti degli elettori. Tuttavia, per il buon funzionamento della democrazia e delle istituzioni canadesi è necessario, non solo che il ceto politico sia rispondente alle istanze dei cittadini prima che alle esigenze partitocratiche, ma anche che “*the public [...] needs to be aware of the subtleties and difficulties of governing. [...] Governing and electoral responsiveness are not the same*” (p. 293).

Per concludere si può affermare che la lettura del volume descritto è utile per avere una panoramica ampia e sintetica della realtà politico-costituzionale del Canada, ordinamento affascinante quanto complesso, utile per riflettere sui più importanti processi di cambiamento che stanno attraversando non solo l'assetto istituzionale del paese, ma anche la sua società, il sistema politico, la classe dirigente e la politica estera.

Mario Altomare