



L'IRRISOLTA QUESTIONE DELLA RIFORMA DEL SENATO IN CANADA: DALL' "IMPOSSIBILE" REVISIONE COSTITUZIONALE AL TRUDEAU PLAN

di Rino Casella *

SOMMARIO: 1. Premessa: la riforma del Senato come costante della storia politica e istituzionale del Canada – 2. L'*Upper House* nel dibattito costituzionale e la peculiarità del suo ruolo tra federalismo e forma di governo parlamentare – 3. Le "anomalie" del Senato canadese – 3.1. La nomina dei Senatori e la *partisan affiliation* – 3.2. I poteri del Senato nel procedimento legislativo ordinario – 3.3. Una Camera non rappresentativa delle Province – 4. I tentativi di riforma – 4.1. I progetti degli anni Sessanta e Settanta: il Senato come effettiva Camera di rappresentanza delle Province – 4.2. Gli anni Ottanta e Novanta: dalla modifica della formula di revisione costituzionale al progetto del «*Triple E-Senate*». Il fallimento degli accordi di Meech Lake e Charlottetown – 4.3. I progetti di riforma del Governo Harper (2006-2014) – 4.4. (*Segue*) la pronuncia della Corte Suprema *Reference re Senate Reform* – 5. Il *Trudeau Plan* e la ricerca di un *non-partisan Senate* – 6. *Mater artium necessitas*: dall' "impossibile" revisione costituzionale ad una possibile autoriforma? In guisa di conclusione.

1. Premessa: la riforma del Senato come costante della storia politica e istituzionale del Canada

La riforma del Senato è da tempo uno dei temi centrali del dibattito politico e istituzionale canadese. Fin dalla sua costituzione, infatti, in ragione delle peculiarità che caratterizzano la sua composizione e il suo funzionamento, l'*Upper House* è sempre stata oggetto di forti critiche e contestazioni che hanno dato origine, già subito dopo la nascita della Federazione, a numerose proposte di riforma destinate a porsi costantemente al centro dell'agenda politico-parlamentare, contraddistinguendosi sulla base della diversa finalità e incisività delle soluzioni suggerite ¹.

Al riguardo, quasi tutti i progetti sono stati accomunati dalla volontà di trasformare l'istituzione in una vera Camera rappresentativa dei territori chiamata a operare come

* Ricercatore confermato di diritto pubblico comparato – Dipartimento di Scienze politiche, Università di Pisa.

¹ Così, per L. Trivelli, *Le bicamérisme, institutions comparées, étude historique, statistique et critique des rapports entre le conseil national et le conseil des États*, Lausanne, Pont frères SA, 1974, p. 90, «Molti canadesi non sono soddisfatti del loro Senato; comparano il suo fallimento nella protezione degli interessi regionali, la natura esclusivamente politica delle nomine, la sua debolezza generale, al potente Senato degli Stati Uniti. (...). Sempre più, è considerato come un'appendice superflua del sistema politico, ancora tollerato nella misura in cui non crei troppi ostacoli». Secondo il *Law Clerk* del Senato Russell Hopkins, «il vulcano della "riforma del Senato" non è mai estinto; ha conosciuto una letargia per un certo tempo, ma potrebbe eruttare di nuovo» (R. Hopkins, *What's Right about the Senate*, in *McGill Law Journal*, vol. 8, n. 3, 1962, 16; secondo R. Jackson e D. Jackson, *Politics in Canada: Culture, Institutes, Behaviour and Public Policy*, Scarborough, Prentice-Hall Canada Inc., 1990, p. 371, la riforma dell'*Upper House* è «ampiamente intesa come una sorta di panacea per ogni genere di male che affligge la società canadese».

un'istanza di riflessione e di raccordo con il sistema delle autonomie ovvero di rafforzarne la legittimazione democratica, ridefinendone i poteri legislativi a vantaggio della Camera dei Comuni, ma non sono comunque mancate anche proposte più radicali volte a prevedere la sua abolizione in favore di un assetto di tipo monocamerale, giudicato più funzionale alla dinamica del parlamentarismo maggioritario e quindi alla forma di governo del Canada ². Tutti i tentativi di riforma, anche se limitati, hanno sempre incontrato forti resistenze politiche e hanno costantemente sollevato obiezioni costituzionali, soprattutto di natura procedurale, legate alla difficoltà di chiarire se le modifiche da essi proposte fossero da ricomprendere tra le materie di esclusiva competenza parlamentare oppure richiedessero anche la complessa approvazione da parte delle Province.

L'iter del progetto presentato nel 2011 dal Governo Harper, destinato a riallacciarsi ad analoghe proposte risalenti alla precedente legislatura, ha incontrato infatti nel 2014 un invalicabile ostacolo in una storica pronuncia della Corte Suprema che ha sancito l'illegittimità costituzionale di ogni riforma volta a modificare l'architettura costituzionale della Camera Alta adottata unilateralmente dal Parlamento federale, ovvero senza il consenso delle Province. Vista l'impossibilità, nell'attuale congiuntura politica e istituzionale canadese, di modificare la Costituzione al fine di procedere alla riforma del Senato, la soluzione adottata dal nuovo Governo di Justin Trudeau vuole rendere la Camera Alta più politicamente indipendente attraverso lo scioglimento del *caucus* del Partito Liberale nella *Red Chamber* e la creazione di un comitato di saggi chiamato ad assicurare una *non-partisan selection* delle candidature senatoriali.

2. L'Upper House nel dibattito costituente e la peculiarità del suo ruolo tra federalismo e forma di governo parlamentare

Il Senato canadese è stato istituito nel 1867, anno in cui fu votato dal Parlamento di Westminster ³ il *British North America Act* (BNA), l'atto destinato a sancire la creazione del *Dominion of Canada* e a delinearne l'assetto istituzionale sulla base delle risoluzioni adottate nella Conferenza di Charlottetown (settembre 1864) dai delegati delle Province unite del Canada (composte dall'*Upper* e dal *Lower Canada*, rispettivamente corrispondenti alle odierne Province del Québec e dell'Ontario), del Nuovo Brunswick, della Nuova Scozia e dell'Isola del Principe Edoardo, poi rapidamente approvate nella successiva Conferenza del Québec (ottobre 1864) alla quale parteciparono anche i delegati di Terranova e Labrador ⁴.

² Per un'esauriente ricostruzione delle proposte presentate, J. Stilborn, *Senate Reform Proposals in Comparative Perspective*, [BP-316E](#), Parliament Information and Research Service, Library of Parliament, 1992, pp. 5 ss., nonché, molto schematicamente, J.-R. Paré, *Senate Reform in Canada*, [PRB, 09-08E](#), ivi, 17-05-09, pp. 2 ss.. In merito, anche S. Grammond, *Qui peut reformer le sénat canadien?*, in [Revista catalana de droit public](#), 48, 2014, pp. 56 ss..

³ R. MacGregor, *The Government of Canada*, Toronto, Toronto University Press, 1947, pp. 21-39; T. Groppi, *Canada*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 84 ss.; G. Doria, *In cerca di una normalizzazione. Il Senato canadese alla luce dei modelli comparati del bicameralismo*, in [Federalismi.it](#), n. 23, 2007, pp. 1 ss..

⁴ Il progetto di unificazione si concretizzò in un testo di 147 articoli che nei tre anni seguenti venne sottoposto alle Assemblee provinciali, ottenendo l'approvazione solo da parte di quelle del Canada, del Nuovo Brunswick e della Nuova Scozia. L'art. 147 del BNA disciplinava l'ingresso nel *Dominion* dell'Isola del Principe Edoardo e di Terranova, contrari alla ratifica del progetto: la disposizione trovò applicazione nel 1873 con l'adesione alla Federazione del primo ([Prince Edward Island Terms of Union](#)) e poi nel 1949 della seconda ([Newfoundland Act](#)).

La creazione del Senato, inizialmente chiamato dai Padri della Federazione come *Legislative Council*, scaturì dalle lunghe negoziazioni finalizzate ad assicurare il consenso sull'unificazione politica del Canada in seno alle due conferenze dei rappresentanti delle diverse Province. In ragione delle diversità presenti tra i territori, soprattutto riguardo l'identità culturale e il profilo socio-demografico, apparve centrale l'esigenza di concordare una soluzione istituzionale che garantisse, a partire dal ruolo e dalla composizione della Camera Alta, un bilanciamento tra la rappresentanza proporzionale (già assicurata dalla *House of Commons*) e quella di tipo paritario, alla base del modello statunitense, ma nettamente avversata dalla comunità francofona, intenzionata a vedersi riconosciuto un peso in maggiore di quello corrispondente alla propria mera consistenza numerica ⁵.

L'accordo raggiunto, fondato su un vero e proprio «equilibrio alchimistico» ⁶ in grado di salvaguardare lo stesso accordo costituente, vide il Senato divenire la Camera rappresentativa non degli enti federati, ma delle *Divisions*, entità meramente geografiche prive di corrispondenza ad un'istituzione territoriale che in alcuni casi coincidevano con le Province e in altri ne costituivano una loro aggregazione ⁷. Tale soluzione era così in grado di neutralizzare le sproporzioni presenti tra le Province Unite e quelle «atlantiche» (o *Maritimes Provinces*: Nuova Scozia, Nuovo Brunswick e Isola del Principe Edoardo), nonché tra la comunità anglofona e quella francofona ⁸.

Così, in base all'ottava delle [72 resolutions](#) adottate in seno alla Conferenza del Québec, il numero di Senatori previsto fu di 24 per ognuna delle tre grandi *Divisions* in cui si articolava la Federazione, ovvero Basso Canada, Alto Canada e le due Province marittime (Nuova Scozia e Nuovo Brunswick) ⁹. Il Senato, tuttavia, pur chiamato a garantire la coesistenza dei rappresentanti delle diverse Province e quindi l'equilibrio istituzionale della nuova

⁵ In merito, P. Passaglia, *Il Senato canadese: anomalia o originalità?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, pp. 1915 ss.; sulle vicende che hanno portato alla creazione della Federazione canadese, fra tutti, L. Codignola, L. Bruti Liberati, *Storia del Canada. Dalle origini ai nostri giorni*, Milano, Bompiani, 1999, pp. 398 ss..

⁶ Cfr., P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada, 2005 Student Edition*, Toronto, Thomson, 2005, pp. 47 ss.; P. Passaglia, *Il Senato canadese*, cit., p. 1916. Per T. Groppi, *Canada*, cit., p. 84, «senza le garanzie che il Senato pareva assicurare, soprattutto in termini di rappresentanza delle Province, sarebbe stato difficile, all'epoca del BNA, raggiungere l'accordo che portò alla nascita della Confederazione».

⁷ L'art. 22 del BNA stabilisce infatti che «Ai fini della costituzione del Senato, il Canada sarà ritenuto consistere di quattro Divisioni».

⁸ Sul punto, P. Passaglia, *Il Senato canadese*, cit., 1916. Sul Senato canadese come caso in cui l'istituzione della seconda Camera federale viene a rispondere all'esigenza di «equilibrare e fungere da collante tra aree territoriali diversamente disegnate per ragioni etniche o economiche», P. Martino, *Seconde camere e rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 189.

⁹ Tale schema fu modificato già nel 1870 quando furono concessi 2 Senatori alla Provincia del Manitoba ([Manitoba Act](#)), poi elevati, sulla base dei censimenti decennali, a 3 nel 1882 e a 4 nel 1892. L'anno seguente, il [British Columbia Terms of Union](#) assegnò 3 seggi alla Columbia Britannica, mentre nel 1887 i Territori del Nord-Ovest ottennero 2 seggi, poi divenuti 4 nel 1903. L'[Alberta Act](#) e il [Saskatchewan Act](#) (entrambi del 1905) sancirono l'ingresso delle Province dell'Alberta e del Saskatchewan con l'attribuzione di 4 Senatori a ciascuna e la contestuale eliminazione dei 4 seggi riconosciuti ai Territori del Nord-Ovest. Un decennio dopo, il numero complessivo dei membri salì a 96 in quanto il [Constitution Act 1915](#), superando la prassi di assegnare i Senatori alle nuove Province direttamente con gli atti che sancivano il loro ingresso nel *Dominion* (fatto salvo il caso dell'Isola del Principe Edoardo), istituì, simmetricamente alle altre, una quarta *Division*, rappresentata da 24 Senatori divisi in modo paritario tra le quattro grandi Province dell'Ovest (Manitoba, Columbia Britannica, Saskatchewan e Alberta). Nel 1949, il citato [Newfoundland Act](#) assegnò 6 Senatori al Labrador (divenuto Provincia, ma non inserita in una Divisione), mentre il [Constitution Act \(n. 2\) 1975](#) riconobbe 2 Senatori ai Territori del Nord-Ovest e allo Yukon. Infine, la separazione del Territorio Nunavut dai Territori del Nord-Ovest, sancita dal [Nunavut Act](#) del 1993, ha determinato l'attribuzione diretta, da parte di tale atto, di un ulteriore Senatore, così da elevare il totale dei seggi della Camera Alta a 105. Da sottolineare come tutte le Province entrate nella Federazione dopo il 1867 (ad eccezione dell'Isola del Principe Edoardo che però partecipò, com'è stato evidenziato, alla fase costituente) si siano viste assegnare, inizialmente o nel corso del tempo, sempre 6 seggi senatoriali.

Federazione, non venne inquadrato esclusivamente nelle dinamiche proprie del federalismo, ma anche in quelle tipiche della forma di governo, soprattutto alla luce delle modalità adottate per la designazione dei suoi componenti e delle funzioni ad esso riconosciute.

I delegati, eccetto quelli dell'Isola del Principe Edoardo, si dichiararono infatti contrari all'elezione diretta dei membri del *Legislative Council*, invocando l'inutilità di affiancare all'*House of Commons* un'altra Camera elettiva, peraltro non legata al Governo da un rapporto di fiducia, nonché l'esperienza rappresentata dalle seconde Camere provinciali (con l'eccezione di quella dell'Isola del Principe Edoardo, tutte non elettive) e l'insostenibilità economica delle elezioni senatoriali in collegi così ampi ¹⁰.

Così, sul modello della *House of Lords* della madrepatria britannica, i Padri della nuova Federazione configurarono il Senato come l'espressione del dualismo sotteso alle diverse fonti di legittimazione del potere sovrano, ma non potendo rappresentare, nel contesto canadese, la componente monarchico-aristocratica, affidarono ad esso il compito di operare come una Camera di impronta conservatrice, chiamata a garantire il bilanciamento dei potenziali eccessi egualitari dell'Assemblea eletta a suffragio universale ¹¹.

Riguardo la scelta del criterio di nomina dei Senatori, fu deciso di non mutuare il modello del *Senate* statunitense, allora ancora incentrato sull'elezione dei propri membri da parte delle Assemblee legislative statali (e per giunta inserito in un assetto istituzionale che, a causa della guerra di secessione, appariva in profonda crisi), ma al contrario di optare per un sistema assai simile a quello britannico (designazione da parte della Corona su proposta del Governo) che rendeva prevalente la logica politica su quella strettamente territoriale di protezione degli interessi regionali e provinciali.

In altri termini, grazie alla nomina vitalizia dei Senatori da parte del Governatore Generale su indicazione da parte del Primo Ministro, la Camera Alta, più che a garantire gli equilibri tra la Federazione e le Province, veniva chiamata a svolgere un ruolo «moderatore» nei confronti delle «pulsioni popolari» che si temevano potessero essere espresse dalla *House of Commons* in ragione della sua elezione diretta.

La scelta dei costituenti di esaltare il ruolo politico della nuova Assemblea, dotata anche di un significativo «peso decisionale» e non solo di una funzione meramente consultiva, fu decretata dal BNA, chiamato a riflettere in via definitiva gli accordi raggiunti nelle conferenze di Charlottetown e di Québec.

Così, la denominazione della nuova istituzione cambiò da *Legislative Council* in *Senate* e alla sua disciplina venne dedicata la prima parte del testo (artt. 21-36) del [capitolo IV dedicato al legislative power](#), mentre quella relativa alla Camera dei Comuni fu inserita nella seconda.

La configurazione del Senato come una Camera di proprietari ad impronta conservatrice, chiamata a «frenare» sul piano politico-istituzionale la *House of Commons*, fu in particolare sancita dall'art. 23 del BNA, volto a esplicitare i requisiti per la nomina dei suoi membri. Oltre

¹⁰ Al riguardo P. Passaglia, *Il Senato canadese*, cit., pp. 1918 ss..

¹¹ Sul punto, T. Groppi, *Canada*, cit., p. 84. Per I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, Jovene Editore, 2006, p. 224, il Senato veniva a rispondere ad un'esigenza di «estetica istituzionale»: una volta adottata una forma di governo «impostata totalmente sul modello inglese», il Canada doveva riprodurre «in qualche modo» la *House of Lords*. In tale ottica, quindi, la Camera Alta non nasceva con il preciso compito di assicurare la rappresentanza degli interessi delle Province quanto piuttosto di «imitare una struttura istituzionale importata da oltre oceano».

infatti al possesso della cittadinanza canadese (per nascita o naturalizzazione), al compimento del trentesimo anno di età e alla residenza nella Provincia di designazione, era richiesta una precisa condizione censitaria: la disponibilità di beni di un valore pari ad almeno 4.000 dollari canadesi¹².

In merito alle funzioni e i poteri riconosciuti al Senato, il BNA, nel rinviare nel proprio preambolo all'assetto costituzionale britannico incentrato sul "modello Westminster", sanciva l'impossibilità per la Camera Alta di esprimere la sfiducia al Governo, ma nel procedimento legislativo riconosceva ad essa gli stessi poteri della *House of Commons*, fatti salvi i progetti di legge in materia tributaria o di spesa (*money bills*) che dovevano originare solo da quest'ultima in omaggio al tradizionale principio *no taxation without representation* (art. 53). Durante la Conferenza di Londra, il Governo inglese, preoccupato di un eventuale *deadlock* tra le due camere, impose che la nuova Costituzione prevedesse, all'art. 26, la possibilità di ricorso allo *swamping* attraverso la nomina da parte della Corona, su proposta del Governatore Generale, di 3 o 6 nuovi Senatori (numero poi elevato a 4-8 dal *British North America Act*, 1915) in rappresentanza delle *Divisions*.

Così, nonostante le diverse modifiche apportate alla «*Constitution of Canada*» (com'è noto comprendente l'insieme degli atti che si sono succeduti nel tempo a partire dallo stesso BNA, poi divenuto dopo la c.d. *Patriation* del 1982 il *Constitutional Act*, 1867), le norme relative al Senato di Ottawa, sono rimaste in gran parte immutate, visto che le uniche revisioni adottate hanno riguardato da un lato, com'è già stato sottolineato in precedenza, il numero complessivo dei componenti e il "peso" delle diverse *Divisions* e dall'altro l'abolizione nel 1965 del principio del *during good behaviour* sotteso al mandato vitalizio (previsto dall'art. 29 del BNA) attraverso l'introduzione dell'obbligo di ritiro dei Senatori al compimento del 75° anno di età¹³.

Posto ciò, la disciplina "a maglie larghe" caratterizzante il BNA ha comunque nel tempo consentito al Senato di evolversi peculiarmente sul piano della composizione e del funzionamento, fino a costituire, alla luce delle molteplici e marcati profili di differenziazione dalle altre Camere Alte presenti negli ordinamenti federali, un *unicum* nello scenario comparatistico¹⁴.

3. Le "anomalie" del Senato canadese

In ragione infatti delle scelte originarie dei costituenti canadesi e degli effetti delle successive, seppur limitate, revisioni costituzionali, il Senato di Ottawa si caratterizza per alcune diverse

¹² Tale somma da tempo non è più indicativa, nel suo ammontare, dell'appartenenza ad una ristretta classe sociale, nonché del tutto ininfluenza sullo *status* economico dei Senatori, posto il riconoscimento dal 1953 di un'indennità a loro favore (cfr., P. Passaglia, *Il Senato canadese*, cit., p. 1922).

¹³ Cfr., [BNA, 1965 \(14 Eliz. II, c. 4, Parte I\)](#).

¹⁴ Al riguardo, per una efficace comparazione, si veda R. L. Watts, *Bicameralism in Federal Parliamentary Systems*, in *Protecting Canadian Democracy. The Senate you never knew*, S. Joyal (ed.), Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003, pp. 67 ss; Id., *Federal Second Chambers Compared*, in [Federalismi.it](#), 15, 2006, pp. 4 ss., nonché l'esauriente, *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (ed.), Milano, Giuffrè, 2006.

«anomalie»¹⁵: un procedimento di nomina dei propri membri che in quanto affidato alla disponibilità di un Governo di lungo periodo può rendere, in caso di alternanza, i due rami del Parlamento politicamente dissonanti; il criterio «inusuale»¹⁶ di riparto dei Senatori in rapporto alle Province, non basato sul ricorso a uno dei modelli adottati negli altri sistemi federali per assicurare la rappresentanza degli enti federati nella Camera Alta; il peculiare ruolo svolto nella dinamica politico-istituzionale canadese, a fronte dell'equiparazione dei suoi poteri a quelli della Camera dei Comuni nel procedimento legislativo ordinario.

3.1. La nomina dei Senatori e la *partisan affiliation*

In quanto Camera di fatto nominata dal Governo in carica (sulla base di una convenzione costituzionale che consente al Primo Ministro di proporre i nuovi Senatori al Governatore Generale¹⁷), l'*Upper House* ha assunto una connotazione fortemente partitica. Le nomine senatoriali, infatti, sono sempre state effettuate, nella pressoché totalità dei casi¹⁸, tra i membri del Partito del *Premier* e i Senatori, nonostante la possibilità di un lungo mandato in grado di garantire loro una posizione indipendente, hanno operato politicamente ed espresso il proprio voto sulla base dell'appartenenza a *caucus* chiamati a riflettere i gruppi parlamentari di maggioranza e minoranza presenti alla *House of Commons*. Il numero fisso dei componenti e l'età media dei Senatori al momento della nomina (pari a circa 65 anni¹⁹) consentono un lungo mandato in grado di coprire potenzialmente più di una legislatura, ma non precludono tuttavia ad un Esecutivo, posta la stabilità della forma di Governo canadese nel quadro del regime dell'alternanza tra i due principali partiti e i loro *Leader*, la possibilità di utilizzare l'avvicendamento dei seggi per modificare la composizione politica dell'Assemblea, allineandola a quella della maggioranza presente alla Camera²⁰.

Tuttavia, dal momento che, in ragione delle suddette peculiari caratteristiche istituzionali e dell'assoluta limitatezza dello *swamping* previsto dal citato art. 26 del BNA (in grado di elevare

¹⁵ G. Doria, *In cerca di una normalizzazione*, cit., pp. 6 ss.. Al riguardo, sugli «elementi distorsivi» caratterizzanti il ruolo del Senato all'interno del sistema canadese, A. Mastromarino, *Un senato per le società distinte del Canada*, in *A Trent'anni dalla Patriation canadese. Riflessioni della dottrina italiana*, a cura di E. Ceccherini, Genova, Genova University Press, 2013, p. 108.

¹⁶ Così, il dossier [Le Camere alte nei Paesi extraeuropei](#), n. 118 predisposto dal servizio studi del Senato della Repubblica, VII Legislatura, marzo 2014, p. 51.

¹⁷ Cfr., A. Heard, *Canadian Constitutional Conventions: the Marriage of Law and Politics*, Toronto, Oxford University Press Canada, 2014², p. 141.

¹⁸ Per D.C. Docherty, *The Canadian Senate: Chamber of Sober Reflection or Loony Cousin Best Not Talked About*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 8, n. 3, 2002, p. 31, ciò è avvenuto in oltre il 95% dei casi. Per un quadro aggiornato delle nomine senatoriali alla luce della *partisan affiliation*, si veda la relativa [tabella](#) pubblicata sul sito del Parlamento canadese.

¹⁹ Si vedano i dati pubblicati dal Parlamento canadese sulla [pagina](#) relativa all'*average age* dei Senatori attualmente in carica.

²⁰ L'alternanza al governo tra liberali e conservatori, infatti, avviata già nei primi anni e continuata nel periodo compreso tra i due conflitti mondiali, si è mantenuta anche nel secondo dopoguerra. Dopo il predominio liberale tra il 1948 e il 1957, assicurato dal Governo guidato da Louis Saint-Laurent, i conservatori hanno guidato l'Esecutivo con la figura John Diefenbaker fino al 1963, quando si è aperto di nuovo un lungo periodo segnato dalla prevalenza dei liberali con i Governi di Lester Pearson (1963-1968) e di Pierre Trudeau (1968-1979). Quest'ultimo, dopo la breve esperienza del conservatore Joe Clark (1979-1980), è tornato al potere fino al 1984, seguito dal liberale John Turner (1984) e poi dai conservatori Brian Mulroney (1984-1993) e Kim Campbell (1993). I liberali hanno poi riconquistato la maggioranza sotto la guida di Jean Chrétien (1993-2003) e Paul Martin (2003-2006), mentre i conservatori sono ritornati in maggioranza con Stephen Harper (2006-2015). La vittoria del Partito Liberale nel 2015, sotto l'egida di Justin Trudeau, ha avviato un nuovo ciclo, riproponendo così la tradizionale dinamica politica canadese.

il numero dei seggi fino al massimo di 113, con la necessità di riassorbire comunque quelli eccedentari), non tutti i Gabinetti sono in grado di acquisire, all'inizio della legislatura e in breve tempo, il controllo del Senato attraverso un' "infornata" di nuovi membri. In ragione di ciò, può verificarsi che dopo una lunga fase di stabilità politico-governativa, un cambio di maggioranza obblighi il nuovo Esecutivo a fronteggiarsi con un' *Upper House* composta in prevalenza da membri legati ai precedenti Gabinetti che li avevano nominati come strumento di *patronage*, ossia di ricompensa dei propri sostenitori ²¹. La consuetudine degli Esecutivi canadesi di creare una sorta di «riserva» ²² formata dai seggi resi vacanti nel tempo – ma in un numero tale da non pregiudicare la piena funzionalità dell'organo – consente infatti di preconstituire, spesso nell'imminenza di elezioni generali, una maggioranza destinata ad assicurare per un lungo periodo il controllo politico del Senato ²³.

Ciò mette in luce l'anomalia di un Senato a nomina governativa che, a differenza di analoghe Camere Alte (presenti soprattutto nel panorama costituzionale del XIX secolo), in alcuni periodi della storia politico-istituzionale canadese è giunto ad assumere, anche se con intensità diversa, un ruolo oppositivo nei confronti dell'Esecutivo in carica ²⁴.

Così, nella fase compresa tra la nascita della Federazione e gli anni Venti del XX secolo, l'alternanza al potere dei due principali partiti ha generato intermittenti periodi di contrapposizione tra il *Senate* e il Governo, anche se non di particolare intensità: tra il 1873 e il 1878 con l'arrivo al potere dei liberali, tra il 1896 e il 1900, dopo una nuova successione di questi ultimi ai *Tories* e fra il 1911 e il 1913 quando il Partito Conservatore, tornato al Governo, fu chiamato a confrontarsi con una Camera Alta dominata dai liberali ²⁵.

²¹ Sul punto, L. Scaffardi, *La revisione del mandato senatoriale in Canada*, in *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, a cura di S. Bonfiglio, Padova, Cedam, 2008, p. 228; K. Swinton, *La forma di Governo, L'ordinamento costituzionale del Canada*, a cura di J. Frémont, A. Lajoie, G. Otis, R. J. Sharpe, R. Simeon, K. Swinton, S. Volterra, Torino, Giappichelli, 1997, p. 133. Sulla prassi di «sbandierare» i seggi lasciati vacanti quali «potenziali premi da elargire», T. Groppi, *Canada*, cit., p. 85.

²² P. Passaglia, *Il Senato canadese*, cit., p. 1926.

²³ Sul Senato di Ottawa come «vera e propria Camera del Governo di ieri», G. Doria, *In cerca di una normalizzazione*, cit., pp. 13 ss., per il quale è possibile formulare, partendo dal tasso di *turn-over* dei Senatori, un modello capace di predire l'eventuale dissonanza politica della Camera Alta rispetto al Governo in rapporto alla ciclicità dell'alternanza al potere dei due principali partiti (elemento quest'ultimo, com'è stato sottolineato, caratterizzante la dinamica del sistema politico canadese). Così, nell'ipotesi che il Gabinetto in carica sia espressione dello stesso partito dei Governi succedutisi nei 10-15 anni precedenti, il Senato e la Camera dei Comuni saranno politicamente omogenei; se invece, sempre nei 10-15 anni precedenti, i Governi di uno o dell'altro partito sono rimasti in carica per un equivalente periodo di tempo, il risultato ipotizzabile è quello di un Senato politicamente equilibrato (con la tendenza, con cicli di alternanza di 5-6 anni, ad una modesta contrapposizione subito dopo il cambio di maggioranza); infine, quando al potere è un Governo di colore diverso da quello dei Governi succedutisi nei 10-15 anni precedenti, ovvero l'alternanza è caratterizzata – come di frequente accade nelle dinamiche politiche delle democrazie occidentali – da un ciclo più lungo, le due Camere saranno politicamente divergenti e il Senato, almeno fino al passaggio ad una nuova fase di equilibrio assicurata dalle nuove nomine, potrà assumere un ruolo antigovernativo.

²⁴ Il riferimento è alle Camere Alte a nomina governativa presenti negli ordinamenti di diversi Paesi europei del XIX secolo, tra cui, tra le altre, la Camera dei Pari francese dalla Restaurazione alla Monarchia di Luglio (poi *Sénat* nel Secondo Impero), il *Senado* spagnolo tra la Costituzione del 1845 e quella del 1869, la *Herrenhaus* austriaca del 1867 e il Regio Senato italiano, ma non alla *House of Lords*, istituzione che, seppur influenzata dai grandi partiti, nella sua lunga storia si è dimostrata spesso critica nei confronti delle politiche del Governo e in grado, grazie all'elevato numero dei propri componenti e alla propria peculiare composizione (almeno fino al *Life Peerage Act* del 1958 e all'*House of Lords Act* del 1999), di non veder costantemente limitata la propria indipendenza dalla minaccia di infornate di nuovi Pari finalizzate a cambiarne la linea politica. Il ricorso del Governo allo *swamping* al fine di ottenere il consenso della Camera Alta risultò invece evidente nel caso della Camera dei Pari francese, posto il raddoppio dei suoi membri fino al 1830. In merito, G. Doria, *In cerca di una normalizzazione*, cit., pp. 9-10; P. Martino, *Seconde camere e rappresentanza politica*, cit., p. 129.

²⁵ In particolare, se nel 1867, al momento della *Royal Proclamation* i due principali partiti disponevano dello stesso numero di seggi, in seguito i conservatori hanno avuto il controllo del Senato fino al 1902, poi tra il 1918 e il 1929 e tra il 1932 e il 1941, mentre i *Liberals* solo tra il 1903 e il 1917 e tra il 1930 e il 1931. In merito, si veda il [dossier](#) del Parlamento canadese, THE

Dagli anni Trenta fino agli Settanta, il predominio politico del Partito Liberale, alla guida del governo del Canada pressoché ininterrottamente, si venne a tradurre in un altrettanto durevole periodo di totale egemonia sul Senato (1941-1990) destinato di fatto in questa fase ad operare come una mera *chambre d'enregistrement* chiamata, sempre più ai margini della dinamica politico-istituzionale, ad avvallare tutte le decisioni dell'Esecutivo. I rapporti di forza interni alla *Red Chamber* vennero solo in minima parte riequilibrati dalle nomine operate durante le parentesi dei Governi conservatori Diefenbaker (1957-1963) e Clark (1979-1980), tanto che Trudeau, una volta tornato al potere, poté facilmente garantire di nuovo al Partito Liberale, un'ampia maggioranza di Senatori, destinata poi a contrapporsi al successivo Gabinetto del conservatore B. Mulroney, vincitore delle elezioni generali del 1984 ²⁶.

Il cambio di maggioranza aprì un periodo di forte contrapposizione tra il Governo conservatore e il Senato largamente liberale, destinato a segnare la dinamica politico-istituzionale canadese fino al 1990. La Camera Alta, infatti, abbandonato il *self restraint* spesso adottato in passato nei momenti di dissonanza politica dalla *House of Commons*, respinse alcuni disegni di legge giudicati dall'Esecutivo particolarmente rilevanti sul piano politico-programmatico, come quelli sui rapporti commerciali con gli Stati Uniti, sulla nuova imposta su beni e servizi o riguardanti il tema dell'aborto ²⁷.

Al fine di porre fine a tale scontro, il *Premier* Mulroney, decidendo nel 1990 di ricorrere per la prima volta nella storia costituzionale canadese alla possibilità di *swamping* prevista dall'art. 26 del BNA, nominò 8 Senatori aggiuntivi che gli consentirono, grazie anche alla designazione dei seggi resesi vacanti, di assumere il controllo della Camera Alta ²⁸. Ulteriori nomine effettuate nel 1993, utilizzando la "riserva" dei seggi vacanti, rafforzarono la maggioranza del Partito Conservatore prima dell'arrivo al potere del liberale Chrétien che, a sua volta, al fine di superare i contrasti con il Senato (anche se meno intensi di quelli del decennio precedente), procedeva a riconquistarne il controllo, mantenuto poi dal Liberale Martin, suo successore al Governo dal 2003 al 2006.

Sia nel 2006 con la vittoria del Conservatore Harper, che nel 2015 con il ritorno al Governo dei *Liberals* guidati da Justin Trudeau, il Senato si è riproposto come «un'istituzione intrinsecamente anticiclica» ²⁹, ovvero destinata a riflettere costantemente la tendenza che ha

SENATE OF CANADA, *A Legislative and Historical Overview of the Senate of Canada*, elaborato dal *Committees and Private Legislation Directorate*, 2001, pp. 12 ss; G. Doria, *In cerca di una normalizzazione*, cit., 15; P. Passaglia, *Il Senato canadese*, cit., p. 1925.

²⁶ All'inizio della nuova legislatura, nel 1984, i Senatori liberali erano 76 contro i 24 assegnati ai conservatori. Significativamente, nel 1956 i conservatori disponevano solo di 5 seggi contro i 76 dei liberali e rischiavano di perdere, sotto tale soglia, l'*official status party*, tanto che il Primo Ministro liberale Saint-Laurent procedette a nominare per la prima volta un Senatore conservatore e alcuni indipendenti. Successivamente, anche i Governi Trudeau e Martin hanno scelto Senatori dell'opposizione, in percentuale pari rispettivamente a circa il 10% e il 30% del totale. Sul punto, si veda PARLIAMENT OF CANADA, SENATE, *The Canadian Senate in Focus, 1867-2001*, Committees and Private Legislation Directorate, Ottawa, 2001, p. 7.

²⁷ Il rigetto del disegno di legge governativo sugli accordi di libero scambio con gli Stati spinse peraltro il Governo Mulroney ad indire le elezioni politiche anticipate nel novembre 1988, destinate poi a confermare al Partito Conservatore la maggioranza dei seggi alla Camera dei Comuni.

²⁸ L'unico precedente tentativo di applicazione di tale disposizione era stato quello del Primo Ministro MacKenzie nel 1874, richiesta che tuttavia si scontrò con l'allora decisivo rifiuto del Governo di Londra. In merito, M. Dunsmuir, *The Senate: Appointments Under Section 26 of the Constitution Act, 1867*, Library of Parliament Research Paper, 1990.

²⁹ Così, G. Doria, *In cerca di una normalizzazione*, cit., p. 17. Sul Senato canadese come organo «mosso da una forza di inerzia che lo lega alla maggioranza di ieri, al Governo inteso come istituzione e non come forza governante», A. Mastromarino, *Un Senato per le società distinte del Canada*, cit., p. 108.

segnato il Canada nel precedente ciclo politico. Harper ha proceduto a rovesciare i rapporti di forza tra i due partiti grazie a ben 59 nomine (alcune delle quali operate sulla base delle indicazioni scaturite da elezioni popolari dirette svoltesi nella Provincia dell'Alberta ³⁰) e nel luglio 2015, nell'imminenza di nuove elezioni generali al termine della legislatura, ha imposto una sorta di "moratoria" sulle nomine dei nuovi Senatori, rifiutandosi apertamente di coprire i 22 seggi ancora vacanti ³¹. Trudeau, invece, prima di essere eletto Primo Ministro, ha delineato un piano per rendere più indipendente la Camera Alta senza il ricorso ad una modifica della Costituzione. Il *Trudeau Plan* è risultato così caratterizzato da due fasi destinate a realizzarsi in tempi diversi, ovvero prima e dopo il ritorno del Partito Liberale al governo. La prima è stata segnata dalla decisione adottata da Trudeau nel gennaio 2014 di espellere i membri dal *caucus* liberale della Camera Alta affinché occupassero il seggio senatoriale come indipendenti ³²; la

³⁰ L'Alberta è l'unica Provincia del Canada a scegliere con elezioni popolari dirette i Senatori da indicare al Governatore Generale per la nomina. Le consultazioni, non vincolanti per il Governo federale, si svolgono sulla base dell'*Alberta's Senatorial Selection Act* adottato nel 1987 in virtù degli accordi di Meech Lake stipulati, come sarà sottolineato in seguito, tra l'Esecutivo federale e i governi provinciali con l'obiettivo, tra l'altro, di modificare la modalità di nomina dei Senatori. In seguito al fallimento di tali accordi, nonché di quelli successivi di Charlottetown, il Governo di Ottawa continuò a nominare di propria volontà i Senatori, ma nel 1998, dopo la decisione del Primo Ministro Chrétien di coprire due seggi dell'Alberta senza attendere lo svolgimento delle elezioni, il Governo provinciale modificò il *Senatorial Selection Act* per consentire l'elezione dei Senatori prima che i seggi assegnati alla Provincia divenissero vacanti. Sulla base della nuova disciplina, i Senatori erano eletti per sei anni e nell'eventualità si fosse reso disponibile un seggio, il Governo dell'Alberta poteva richiedere formalmente al Primo Ministro federale di tener conto del risultato della consultazione riguardo la nomina da proporre al Governatore Generale. Tuttavia, solo nel 1990 uno dei Senatori eletti fu nominato su indicazione del *Premier* Mulroney, mentre i successivi Governi liberali si rifiutarono di prendere in considerazione le indicazioni scaturite dalle elezioni senatoriali svoltesi nell'Alberta, in cui peraltro, sia nel 1998 che nel 2004, non si presentò alcun candidato dei *Liberals* e dei *New Democrats*. Nel 2007 e nel 2012 il Primo Ministro Harper, rispettando l'impegno assunto durante la campagna elettorale, propose al Governatore Generale la nomina di due *Senators-in-waiting*, il cui mandato, essendo stati eletti nel 2004, era stato peraltro prolungato dal Governo dell'Alberta oltre la naturale scadenza dei sei anni a causa dello slittamento al 2012 della nuova consultazione. Sul punto, si veda P. Malcolmson, *Reflections on Canada's First Senate "Election"*, in *Canadian Parliamentary Review*, 3, 1991, pp. 15 ss. Nel 2009, la Provincia del Saskatchewan ha adottato, sul modello della legge dell'Alberta, il *Senate Nominee Selection Act* (ch-S46.46.003), mai promulgato e poi abrogato nel 2013 contestualmente all'adozione di una mozione volta a richiedere l'abolizione del Senato (cfr., J. Graham, *Saskatchewan passes motion calling for Senate abolition, repeals law for electing nominees*, in *The Canadian Press*, 06-11-2013).

³¹ Secondo Harper, il Governo non voleva contribuire a mantenere lo *status quo* di «un Senato non eletto e non riformato», ma riproporre l'urgenza di una sua «ampia riforma» o l'ineluttabilità della sua abolizione (in merito, S. Lambert, *Harper Announces Moratorium On Senate Appointments*, in *The Canadian Press*, 24-07-15). Già nel dicembre 2014, contro la decisione del *Premier* Harper di lasciare vacanti i seggi del Senato era stato promosso da parte dell'avvocato di Vancouver Aniz Alani un procedimento innanzi alla Corte Federale affinché fosse accertata la sussistenza dell'obbligo a carico del Primo Ministro di suggerire, «in un tempo ragionevole», al Governatore Generale la nomina dei nuovi Senatori dopo l'inizio della vacanza del seggio, ai sensi dell'art. 32 del BNA e sulla base della convenzione costituzionale in base alla quale le nomine avvengono sulla base del parere vincolante del capo dell'Esecutivo. Secondo il richiedente, la moratoria decisa dal Governo era infatti incostituzionale, lasciava sottorappresentate le Province e impediva al Senato di svolgere pienamente il proprio ruolo di Camera di riflessione. Secondo il dipartimento di giustizia, intervenuto a nome del Governo federale, l'azione doveva invece essere rigettata, non solo perché avviata da un soggetto privo della qualità per agire in tale giudizio, ma anche in quanto la Corte era impossibilitata a decidere su una questione riguardante una convenzione costituzionale, nonché del tutto priva di giurisdizione sul ruolo svolto dal Primo Ministro nell'indicazione delle nomine senatoriali da effettuare. La Corte, in *Alani v. Canada (Prime Minister)*, 2015, FC 649 del 21-05-2015, respingeva la richiesta di rigetto avanzata dal Governo, riconoscendo al richiedente la legittimità ad agire e la propria competenza a pronunciarsi riguardo una «decisione», come quella di non coprire i seggi resisi vacanti, adottata sulla base di una convenzione costituzionale. La pronuncia doveva poi essere confermata dalla Corte Federale di Appello in *Alani v. Canada (Prime Minister)*, 2016, FC, 22 del 25-01-16. In merito, si veda A. Alani, *Is it (still) worth making federal case out of unfilled Senate vacancies?* in *Policy Options*, 05-01-16. Al riguardo, secondo E. MacFarlane, *Senate Reform: The Good, the Bad and the Unconstitutional*, *ivi*, 21-09-15, p. 2, la decisione del Primo Ministro di lasciare scoperti un elevato numero di seggi, alterando in modo unilaterale «l'essenziale funzionamento del Senato», si traduce di fatto in un «tentativo incostituzionale di emendare la Costituzione».

³² J. Trudeau, *Major Announcement: Ending partisanship and patronage in the Senate*, in *Liberal Party of Canada*, 29-01-14; C. Spencer, *Justin Trudeau kicks all 32 Liberal Senators out of caucus in bid for reform*, in *National Post*, 29-10-14.

seconda, avviata dopo la vittoria elettorale del dicembre 2015, ha visto il Governo coprire 7 seggi vacanti con personalità *non-partisan* selezionate dall'*Independent Advisory Board for Senate Appointments*, comitato di “saggi” istituito proprio con lo scopo di avviare un nuovo processo finalizzato a premiare, nella scelta dei nuovi Senatori, più il «merito» che l'appartenenza ad un partito politico ³³.

3.2. I poteri del Senato nel procedimento legislativo ordinario

La Costituzione attribuisce alle due camere poteri pressoché identici nello svolgimento della funzione legislativa ordinaria e quindi il consenso della *Red Chamber* è altrettanto necessario di quello dell'altro ramo di *Parliament Hill* affinché un progetto di legge possa poi essere definitivamente sottoposto alla sanzione regia. In sostanza, il Senato dispone di un veto assoluto e nel caso non approvi il testo già adottato dalla Camera e si siano esauriti i previsti tentativi di conciliazione volti al raggiungimento di una soluzione di compromesso, il procedimento legislativo deve essere necessariamente interrotto. Dopo la revisione del 1982, nel procedimento ordinario di revisione costituzionale (disciplinato dall'art. 47 del *Constitution Act, 1982* che richiede anche il consenso dei 2/3 delle Assemblee legislative delle Province, rappresentanti almeno la metà della popolazione complessiva del Canada), l'opposizione del Senato può essere invece superata dopo 6 mesi da una seconda deliberazione dell'*House of Commons*.

Il bicameralismo sostanzialmente paritario conosce due eccezioni: una, implicita e derivante dalla natura non elettiva dell'*Upper House*, riguarda, com'è già richiamato, la mancanza di un legame fiduciario con il Governo; l'altra, invece sancita dall'art. 53 del BNA, è rappresentata dai *money bills* che devono essere presentati in prima lettura alla Camera dei Comuni, ma sui quali, per prassi, nonostante le diverse e contrastanti interpretazioni della disposizione costituzionale offerte nel tempo, il Senato esercita il potere di emendamento ³⁴.

In questo quadro generale, ulteriori elementi contribuiscono a differenziare il ruolo e i poteri delle due Camere, posto che nella pratica al Senato sono in larga parte depositati i complessi *private bills*, destinati ad esentare un individuo o un gruppo dall'applicazione della legge generale, mentre alla Camera vengono invece presentati la maggioranza dei *public bills* e i progetti di legge più politicamente rilevanti, nonché, subito dopo il voto di approvazione del *Throne Speech*, quelli indispensabili all'attuazione del programma. Così, la Camera Alta, da un lato, in quanto «organo nel quale la sensibilità politica si compenetra con quella tecnica» ³⁵ (posta anche l'elevata qualità degli studi e delle pubblicazioni predisposti dalle sue commissioni di inchiesta, spesso istituite *ad hoc*), interviene sui progetti di legge più tecnicamente complessi,

³³ Su cui, *amplius*, si veda il paragrafo 5.

³⁴ Sul punto, D. Pinard, *The Canadian Senate: An Upper House criticized yet condemned to survive unchanged?*, in *A World of Second Chambers*, J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi, (ed.), cit., p. 493; P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, cit., pp. 268 ss.; P. Passaglia, *Il Senato canadese*, cit., pp. 1927 ss.; sul «bicameralismo paritario senza parità di legittimazione» del Senato di Ottawa, si veda G. Doria, *In cerca di una normalizzazione*, cit., pp. 46 ss.

³⁵ P. Passaglia, *Il Senato canadese*, cit., p. 1929.

dall'altro opera invece come «Camera di decantazione» per quelli più delicati da un punto di vista politico.

In merito, è necessario sottolineare come il Senato di Ottawa, attraverso un'equilibrata combinazione tra il potere di veto e quello di emendamento, sia riuscito a sfuggire all'evoluzione conosciuta dalla *House of Lords* dopo l'approvazione dei *Parliament Acts* del 1911 e del 1949, riuscendo a mantenere una significativa presenza nel sistema, pur non politicamente centrale ³⁶.

In termini strettamente quantitativi, le mancate approvazioni delle leggi deliberate della Camera risultano scandite da fasi di inerzia alternate ad altre caratterizzate da un significativo attivismo politico-istituzionale dell'*Upper House* ³⁷. Ciò evidenzia l'indiscussa capacità di quest'ultima di recuperare una peculiare collocazione in seno alle istituzioni in grado di consentirle nuovi spazi di intervento, prima come interprete di quel dualismo che fino agli anni Trenta è stato sotteso al confronto tra una Camera espressione della sovranità popolare ed una Camera di impronta conservatrice ed elitaria ³⁸, poi successivamente in chiave anti-maggioritaria, ponendosi, per alcuni limitati periodi, anche in contrasto con l'altro ramo del Parlamento ³⁹.

In effetti, il Senato ha infatti sempre esercitato il proprio ruolo all'insegna di un significativo *self-restraint*, ricorrendo al proprio potere di veto e di emendamento assai raramente ⁴⁰: quando ha ritenuto incostituzionale o contrario all'interesse pubblico il disegno di legge approvato dalla Camera, lo ha giudicato non condiviso dalla maggioranza degli elettori (e principalmente in ragione della capacità di aprirsi alle istanze della società in virtù dell'attività di studio e di ricerca sviluppata dai propri comitati permanenti e dalle proprie commissioni di inchiesta ⁴¹) o ha ravvisato la necessità di semplificarne e chiarirne il contenuto alla luce della propria

³⁶ THE SENATE OF CANADA, *A Legislative and Historical Overview of the Senate of Canada*, cit., p. 1.

³⁷ Nei primi 60 anni dalla nascita della federazione (1867-1927) sono stati 180 i progetti di legge adottati dalla Camera dei Comuni che non hanno poi ricevuto la sanzione reale perché il Senato li ha rigettati oppure ha adottato degli emendamenti poi respinti dai Deputati, mentre al 1928 al 1987 il numero dei progetti di legge con lo stesso esito si è ridotto ad un quarto. Negli anni Settanta si è imposta la prassi cooperativa dell'esame del testo svolto parallelamente dalle due Camere e così il Senato, potendo indicare all'*House of Commons* le modifiche da adottare già prima che venissero da questa decise, ha virtualmente perso il proprio potere di emendamento, tanto che le mancate approvazioni sono state solo 4 nel periodo 1975-1977 e nessuna nel decennio successivo. Nel 1988 il Senato ha esercitato in ben 7 occasioni il proprio potere di veto contro *bills* presentati dal Governo Mulroney (e, come sottolineato precedentemente, molto rilevanti dal punto di vista politico), mentre tra il 1991 e il 1998 le mancate approvazioni sono state 4 e soltanto 1 dal 2000 al 2015 (cfr., *The Canadian Senate in Focus, 1867-2001*, cit, p. 3; P. Passaglia, *Il Senato canadese*, cit., p. 1930; cfr., A. Heard, *The Senate's Role in Reviewing Bills from the House of Commons*, p. 4, [memoria](#) presentata allo *Special Committee on Senate Modernization*, 22-04-16). Al riguardo, Id., *Tapping the Potential of Senate-Driven Reform: proposal to limit the Power of the Senate*, in [Constitutionnal Forum](#), 2, 2015, sottolinea come il Senato disponga anche di un vero e proprio «veto indiretto», sovente inosservato, con cui è in grado di vanificare un'iniziativa legislativa della Camera – e prevalentemente un *private members' bill* – semplicemente non procedendo al suo esame prima dell'interruzione della sessione parlamentare.

³⁸ P. Passaglia, *Il Senato canadese*, cit., p. 1930.

³⁹ Così, G. Doria, *In cerca di una normalizzazione*, cit., 47 che in merito sottolinea come l'*Upper House* abbia continuato «a richiamare personale politico di secondo piano e tendenzialmente alla fine della propria carriera» e solo raramente entrato a far parte del *Cabinet*.

⁴⁰ Dei 512 progetti di legge presentati al Senato, solo 31 (6,1%) sono stati emendati: nel caso dei *government bills* e dei progetti presentati dai Deputati tale percentuale risulta pari rispettivamente al 6,4% e al 4,7% (cfr., A. Heard, *The Senate's Role in Reviewing Bills from the House of Commons*, cit., p. 6).

⁴¹ Su cui, J. Stillborn, *The roles of the member of Parliament in Canada: are they changing?*, [PRB 02-04E](#), Political and Social Affairs Division, Library of Parliament, Ottawa, 2002, p. 7.

maggiore competenza nella tecnica legislativa ⁴². In altri termini, senza ostacolare l'approvazione delle misure legislative proposte dal Governo, la Camera Alta si è dimostrata capace di garantire il pluralismo nell'ambito della *law-making activity*, contenendo la forza del «blocco maggioritario» ⁴³ che nell'*House of Commons* ha spesso spostato la bilancia del potere a favore dell'Esecutivo ⁴⁴.

In sostanza, prevale in tale dinamica un ruolo politico-costituzionale del Senato sempre più consono a quello di «un'istanza di riflessione e proposizione a riguardo dei grandi problemi della nostra epoca» ⁴⁵, funzione che richiama quella originariamente riconosciuta all'*Upper House* da Sir John A. Macdonald, primo capo del Governo del Canada, in un celebre discorso parlamentare del 1865, ovvero assicurare costantemente una «riflessione indipendente, equilibrata e attenta» (*«sober second thoughts»*) sui testi legge adottati dall'altro ramo del Parlamento ⁴⁶.

3.3. Una Camera non rappresentativa delle Province

Sebbene l'art. 22 del *Constitution Act 1867* definisca espressamente i Senatori quali i rappresentanti delle Province, il particolare metodo adottato per la loro selezione rende assai difficile configurare il Senato canadese come una seconda Camera chiamata ad assicurare una forma di rappresentanza degli enti federati ⁴⁷.

In effetti, la peculiarità del Senato di Ottawa appare evidente anche rispetto ai modelli di Camera Alta adottati dalla dottrina per tratteggiare la struttura istituzionale del bicameralismo in uno Stato federale, non potendo i suoi componenti essere da un lato considerati, secondo il modello «ambasciatoriale», come i rappresentanti giuridici dei governi Provinciali, né dall'altro, sulla base del modello invece «senatoriale», essere equiparati ai rappresentanti politici

⁴² M. R. Pelletier, *Le pouvoir législatif: le Sénat et la Chambre des communes*, in *Le parlementarisme canadien*, M. Tremblay, R. Pelletier, M. R. Pelletier (dir.), Sainte-Foy Québec, Les Presses de l'Université de Laval, 2000, 227 ; L. Scaffardi, *La revisione del mandato senatoriale in Canada*, cit., p. 232.

⁴³ Così, P. Passaglia, *Il Senato canadese*, cit., p. 1931.

⁴⁴ In merito, si veda M. R. Radiciotti, «Silent Parliaments, muted outrage»: *recenti tendenze nella dinamica dei rapporti tra esecutivo e legislativo nella forma di Governo parlamentare canadese*, in *Nomos*, 3, 2012. Al riguardo, secondo A. Heard, *The Senate's Role in Reviewing Bills from the House of Commons*, cit., p. 2, nel periodo 2000-2015, dei 405 progetti di legge di iniziativa governativa inviati dalla Camera al Senato, ben 368 (pari al 90,9%) ha alla fine ricevuto il *Royal Assent* (percentuale che invece scende al 55,1% per gli *House of Commons private members' bills*).

⁴⁵ A. Truini, *Del «Senato federale» ovvero del potere magico delle parole*, in *Nuova Rassegna*, 15, 2004, p. 1645, nota n. 434.

⁴⁶ J. A. MacDonald, *Legislative Assembly*, Monday, February 6, 1865, p. 35, citato anche da *Canada's Founding Debates*, J. Aizenstat, P. Romney, I. Gentles, W. D. Gairdner (ed.), Toronto, Stoddart Publishing Co. Ltd., 1999, p. 80.

⁴⁷ Sul Senato come Camera chiamata, almeno in origine, a rappresentare gli interessi delle Province, C. Tardif e C. Terrien, *La réforme du Sénat et les minorités francophones*, in *Revue parlementaire canadienne*, 32, 2009, p. 7. Per una definizione «minimale» di Camera federale, ovvero «l'Assemblea in cui si esplica una forma di rappresentanza degli enti federati», G. Doria, *In cerca di una normalizzazione*, cit., p. 21; sul concetto di rappresentanza degli enti federati alla luce della necessità di elaborare una «giustificazione federale del bicameralismo», Id., *Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli di relazione*, Roma, Carocci editore, 2014, pp. 75 ss.. Sul tema si veda anche R. Pelletier, *Le principe fédératif et les institutions fédérales: le Sénat canadien correspond-il au «modèle» d'une Chambre haute dans une fédération?*, in *Revue québécoise de droit constitutionnel*, 3, 2010, pp. 1 ss. ; I. Ciolli, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, p. 199; Id., *Le seconde camere e la rappresentanza territoriale*, in *Le seconde camere e la rappresentanza territoriale*, a cura di S. Bonfiglio, cit., pp. 157 ss..

delle comunità provinciali⁴⁸. I Senatori canadesi, infatti, se da un lato non sono soggetti, a differenza dei membri del *Bundesrat* tedesco, a vincolo di mandato, al *recall* e al voto per delegazione, dall'altro, per il fatto di essere direttamente nominati dal Governo di Ottawa, non intrattengono un rapporto di rappresentanza politica con le Province destinato a risolversi in un rapporto di responsabilità⁴⁹.

In altri termini, i Senatori canadesi, al di là dell'obbligo di residenza nelle Province che sono chiamati a rispettare (art. 23 del BNA), invece di assicurare un effettivo legame con i territori, finiscono per rispecchiare, secondo una tendenza peraltro comune a tutte le Camere federali, la logica politica del sistema partitico⁵⁰. Inoltre, il loro procedimento di nomina non consente alla Camera Alta di funzionare come un autentico *forum* delle interessi e delle istanze provinciali, posta anche la costante centralità dei raccordi di tipo intergovernativo (consolidati dalla creazione nel 2003 del *Council of the Federation*) nello sviluppo dell'*executive federalism* canadese⁵¹.

Le modalità previste per il riparto dei seggi del Senato canadese in rapporto alle Province appaiono prive di riscontro a livello comparato in quanto oltre a basarsi su una dettagliata

⁴⁸ Così, G. Doria, *In cerca di una normalizzazione*, cit., p. 25; su tale distinzione, Id., *The Paradox of Federal Bicameralism*, in *European Diversity and Autonomy Papers* (EDAP), 5, 2006, disponibile sul [sito](#) dell'*Eurac Research*; per una puntuale analisi della genesi dei due modelli istituzionali del bicameralismo federale a partire dalla doppia distinzione fra ciò che viene rappresentato (Governo-Comunità) e il tipo di rappresentanza (giuridica-politica), Id., *Bicameralismo e federalismo*, cit., pp. 76 ss., che al riguardo inserisce il Senato canadese nel modello senatoriale nonostante il suo peculiare metodo di nomina (catalogato nella tab. 4.1, ivi, 123 come «altro» rispetto all'elezione diretta, a quella indiretta e al sistema di tipo misto). In merito, è necessario sottolineare come l'alternativa tra Camera senatoriale e ambasciatoriale ricalchi sia quella tra «modello Senato» e «modello *Bundesrat*» (elaborata da L. Trivelli, *Le bicamérisme – Institutions comparées – Etude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil National et le Conseil des Etats*, Lausanne, Payot, 1975, p. 38) che quella tra *Bundesrat* e «Camera delle regioni», al centro della riflessione sul bicameralismo sviluppatasi in Italia negli anni Settanta e Ottanta (cfr., G. Doria, *Bicameralismo e federalismo*, cit., pp. 83 ss. e L. Violini, *Bundesrat e Camera delle regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 10 ss., ivi citato).

⁴⁹ In particolare, secondo G. Doria, *In cerca di una normalizzazione*, cit., p. 23, il fatto che i Senatori non siano eletti, ma nominati dal Governo centrale, non impedisce in via teorica che possano essere legati alle Province da un rapporto di rappresentanza politica fondato su un rapporto di responsabilità. Tuttavia, dal momento che l'intervento di un organo terzo nella scelta dei rappresentanti, in ragione del carattere «traslativo» della responsabilità, genera un rapporto di rappresentanza politica solo se chi procede alla nomina è a sua volta responsabile nei confronti delle comunità provinciali «separatamente intese» (24) – condizione non presente in Canada in ragione della responsabilità del Governo centrale nei confronti dell'intera collettività nazionale e del carattere centralizzato del sistema partitico – «nei fatti» il Senato di Ottawa non può essere considerato una Camera federale (25).

⁵⁰ In merito, P. Martino, *Seconde camere e rappresentanza politica*, cit., pp. 186 ss.; G. Doria, *The Paradox of Federal Bicameralism*, cit., pp. 27 ss..

⁵¹ Per I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., p. 227, il termine *executive federalism* è da attribuirsi a D.V. Smiley, *An outsider's observations of intergovernmental relations among consenting adults*, in *Consultation or collaboration: intergovernmental relations in Canada today*, R. Simeon (ed.), Toronto, Institute of Public Administration of Canada, 1979, p. 54 che lo definisce come il federalismo incentrato sulle «relazioni tra funzionari eletti o nominati dei due livelli di governo». Al riguardo, va sottolineato come dopo la nascita del *Dominion* sia stata proprio l'incapacità del Senato di raccogliere le istanze delle Province e di comporre le tensioni tra queste ultime e la Federazione a portare già alla prima conferenza intergovernativa del 1868, esperienza destinata in seguito ad estendersi e rafforzarsi grazie ad una serie di incontri tra il *Premier* canadese e i Primi Ministri delle Province, nonché alla successiva convocazione di diverse conferenze a carattere interprovinciale. Così, la *Dominion-Provincial Conference* tra i capi dei Governi provinciali e quello dell'Esecutivo federale, convocata fin dal 1906 per discutere le rilevanti questioni comuni come le relazioni fiscali, la politica economica, la revisione costituzionale e la ricostruzione post-bellica, non soltanto fu indicata nel 1940 dalla *Royal Commission Rowell-Sirois* come una possibile Assemblea permanente in grado di assicurare la razionalizzazione del federalismo canadese, ma divenne anche l'antecedente storico della *First Minister's Conference*, chiamata a riunire annualmente il Primo Ministro federale e i *Premier* provinciali. Le conferenze interprovinciali hanno invece anticipato l'*Annual Premier Conference*, dagli anni Sessanta sede di incontro annuale dei Primi Ministri delle Province, poi trasfusi nel 2003 nel *Council of the Federation*. Sul punto, I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., pp. 223 ss. e pp. 235 ss.; T. Groppi, *Canada*, cit., pp. 62 ss.; A. Barra, *Un federalismo dinamico: l'evoluzione dei rapporti tra Stato federale e Province in Canada*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, IV, 2011, pp. 1546 ss..

elencazione nominale, più volte modificata, a seguito all'evoluzione territoriale e demografica della Nazione con l'ingresso di nuove Province e l'incremento dei seggi, non riflettono i criteri utilizzati nei diversi sistemi federali per determinare la composizione della Camera Alta: quello della rappresentanza paritaria degli enti federati (caratterizzante l'esperienza statunitense e considerato il più compatibile con il principio federale), quello della rappresentanza proporzionale alla popolazione di ciascun ente (criterio opposto al precedente e adottato solo dalle Camere Alte austriaca e indiana) e quello della rappresentanza ponderata o mista, caratterizzato dall'attribuzione dei seggi in modo meno che proporzionale rispetto alla popolazione (tipico del modello tedesco) ⁵².

Com'è stato sottolineato in precedenza, la soluzione compromissoria scaturita dal dibattito costituente aveva introdotto una complessa divisione territoriale chiamata a superare quelle diversità demografiche presenti tra le Province occidentali e quelle atlantiche (nonché tra la comunità anglofona e quelle francofona) che impedivano di adottare una composizione della Camera Alta sulla base di una rappresentanza di tipo paritario o proporzionale. La scelta, tuttavia, di implementare la struttura federale senza ridefinire complessivamente i rapporti di forza tra le *Divisions* rappresentate ha radicalmente compromesso tale «simmetria primordiale» ⁵³, determinando non il «rafforzamento equo» del Senato, ma al contrario «un *patchwork* territoriale dai confini piuttosto sfuocati» ⁵⁴.

Del resto, la diversa consistenza demografica delle quattro *Divisions* (ciascuna delle quali chiamata, com'è noto, ad eleggere 24 Senatori) viene a produrre una significativa disparità tra le Province in termini di rapporto tra la popolazione e il numero dei seggi assegnati. A fronte degli oltre 13 milioni di abitanti dell'Ontario rispetto agli 8 del Québec e degli oltre 11 milioni di abitanti delle quattro Province occidentali contro i meno di due delle tre atlantiche, è infatti possibile sottolineare la forte sovra-rappresentazione di queste ultime (76.750 abitanti per ogni Senatore), il sostanziale equilibrio del Québec rispetto a quelle occidentali (344.316 abitanti per seggio) e la penalizzazione sia dell'Ontario (574.666 abitanti per seggio) che delle *Western Provinces* (471.108 abitanti per seggio) ⁵⁵. Oltre a ciò, tale rapporto è diverso nelle varie Province e non appare correlato alla popolazione, né pare introdurre una sotto-rappresentazione di quelle con più abitanti. Così, se il rapporto più favorevole si registra, com'è prevedibile, nella Provincia più piccola in termini di popolazione (l'Isola del Principe Edoardo, con un Senatore per ogni 36.600 abitanti), quello più sfavorevole non si ha invece nell'Ontario, ovvero nella

⁵² I tre criteri sono com'è noto riconducibili ai tre macromodelli teorici classificati, sulla base della nomenclatura proposta da W. Swenden, *Federalism and Second Chambers. Regional representation in parliamentary Federations; the Australian Senate and German Bundesrat compared*, Brussels, PIE, 2004, pp. 107 ss.; Id., *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*. New York, Palgrave MacMillan, p. 196, rispettivamente come EPP (*Equal regional representation*), PRR (*Proportional regional representation*) e il WRR (*Weighted Regional Representation*).

⁵³ Così P. Passaglia, *Il Senato canadese*, cit., p. 1922 che da ciò vede emergere «l'assenza di una motivazione che possa giustificare compiutamente l'attuale composizione del Senato».

⁵⁴ L. Scaffardi, *La revisione del mandato senatoriale in Canada*, cit., p. 225.

⁵⁵ Com'è noto, la Provincia di Terranova (oggi Terranova e Labrador), pur non facendo parte di alcuna Divisione (anche se geograficamente riconducibile a quella delle Province «atlantiche»), dispone di ben 30 Senatori a fronte di soli 2.300.000 abitanti, ovvero di un numero di seggi assai superiore a quello attribuito a tutte le altre zone del Canada. La scelta di adottare una mera «soluzione additiva» che non garantisce un relativo equilibrio nella rappresentanza per ripartizioni geografiche di tipo «regionale» (possibile soltanto con lo spostamento di una parte dei seggi assegnati alle originarie *Maritimes Provinces* alla nuova), dimostra, secondo P. Passaglia, *Il Senato canadese*, cit., p. 1923, quanto tale rappresentanza sia diventata «nulla più che tendenziale».

Provincia più popolosa del Canada, ma in una intermedia come la Columbia Britannica, in cui sono necessari ben 780.516 abitanti per un seggio nella *Red Chamber*.

Dal confronto del riparto è inoltre possibile evidenziare come alcune Province, pur avendo meno abitanti di altre, si vedano assegnati più seggi di queste ultime. Così, mentre la Nuova Scozia e il Nuovo Brunswick, pur avendo una popolazione inferiore ad 1 milione di abitanti (rispettivamente circa 940.000 e 750.000), eleggono 10 Senatori ciascuna, le Province della Columbia Britannica e dell'Alberta, assai più popolose (rispettivamente circa 4.680.000 e 4.200.000 abitanti) si vedono assegnati solo 6 Senatori ciascuna ⁵⁶.

4. I tentativi di riforma

L'insoddisfazione per la struttura e il funzionamento del Senato hanno costantemente generato nella storia politico-istituzionale canadese numerose proposte di riforma finalizzate a cambiarne composizione e poteri. Sebbene tali iniziative siano state avviate già subito dopo la creazione della Federazione, è soprattutto dagli anni Sessanta che la questione della riforma dell'*Upper House* si è posta al centro dell'agenda politica e parlamentare canadese, essenzialmente in relazione all'esigenza di porre in essere una vera Camera di rappresentanza delle Province. Sebbene la modifica della formula di revisione costituzionale scaturita dalla *Patriation* della Costituzione canadese del 1982 abbia posto fine alla possibilità per il Senato di opporsi ad ogni modifica della Carta, anche i progetti presentati negli anni Ottanta dalle Province occidentali volti a far eleggere la Camera Alta direttamente dal popolo e a dotarla di poteri effettivi sul modello del *Senate* statunitense, non sono sfociate in alcuna riforma, com'è stato emblematicamente evidenziato dal fallimento tra il 1990 e il 1992 degli ambiziosi accordi di Meech Lake e di Charlottetown.

Nel 2006, alla luce di tali esperienze e della complessità del procedimento di revisione costituzionale, il Governo Harper ha deciso di adottare una diversa e più prudente strategia politico-istituzionale incentrata sull'approvazione di alcune limitate modifiche da far approvare unilateralmente dal Parlamento federale, senza l'intervento delle Province. Tale disegno, riproposto dall'Esecutivo anche nelle successive legislature attraverso la presentazione al Parlamento di una lunga serie di progetti di legge, è stato rigettato dalla Corte Suprema canadese in una storica sentenza nel 2014 che ha sancito l'incostituzionalità di ogni riforma del Senato adottata unilateralmente dal Governo senza il coinvolgimento delle Province previsto dalla procedura ordinaria di revisione.

⁵⁶ I dati di riferimento, relativi alla popolazione del Canada nel 2015, sono tratti dal [sito](#) dell'agenzia nazionale di statistica canadese (*Statistics Canada*). Sul punto, G. Doria, *In cerca di una normalizzazione*, cit., p. 36, sottolinea come il riparto dei seggi del Senato canadese sia dunque «non solo genericamente dis-rappresentativo, ma addirittura talora anche *anti-rappresentativo*», posta anche la volontà dei costituenti di «premiare» le quattro Province fondatrici, riconoscendo loro un numero di seggi superiore alle altre. Per A. Mastromarino, *Un Senato per le società distinte del Canada*, cit., p. 11, il criterio adottato nella distribuzione dei seggi «contribuisce a far divenire il Senato uno dei luoghi in cui si condensano le maggiori ansie delle diverse realtà provinciali».

4.1. I progetti degli anni Sessanta e Settanta: il Senato come effettiva Camera di rappresentanza delle Province

L'esigenza di procedere alla riforma della Camera Alta, soprattutto per consentire una sua maggiore rappresentatività, si evidenziò già subito dopo la costituzione della Federazione.

Nel 1874, infatti, fu presentata una proposta di modifica del BNA finalizzata a consentire ad ogni Provincia di scegliere i propri rappresentanti in seno alla Camera Alta e nel 1906 l'*House of Commons* discusse un progetto di riforma che limitava il mandato dei Senatori a tre legislature, mentre tre anni più tardi un'altra iniziativa fu rivolta a far eleggere per sette anni i due terzi dei seggi dell'Assemblea⁵⁷. A metà degli anni Venti venne poi presentata la prima proposta di abolizione dell'istituzione, mentre nuovi progetti di riforma furono discussi durante la Conferenza del *Dominion* e delle Province del 1927.

La questione della riforma del Senato venne rilanciata negli anni Sessanta a causa della crescente insoddisfazione manifestata nei confronti del Governo centrale da parte del Québec, sempre più animato da pulsioni autonomiste, e dalle Province occidentali, da tempo contrarie alla concentrazione del potere politico nella parte orientale del Paese e critiche verso le istituzioni di Ottawa, ormai da esse giudicate del tutto incapaci di rispondere alle loro necessità. La Conferenza dei Primi Ministri del 1969 affrontò la questione, concordando sulla necessità di accrescere la partecipazione delle Province nella nomina dei Senatori in modo da rendere la Camera Alta capace sia di esprimere gli interessi degli enti federati che di esercitare «una positiva influenza sull'unità del Canada»⁵⁸.

Lo *Special Joint Committee on the Constitution* nel 1972 raccomandò, al fine di dare attuazione alle proposte del 1969, che metà dei Senatori, una volta scelti sulla base di liste presentate dalle Province e dai Territori, fossero ancora designati dagli organi federali. Il comitato, inoltre, propose di modificare la ripartizione dei seggi in modo da assicurare una migliore rappresentanza delle Province occidentali e indicò la necessità di limitare il ruolo del Senato nel procedimento legislativo all'esercizio di un potere di veto in grado di ritardare solo per sei mesi l'approvazione di un progetto di legge⁵⁹.

Nel 1978, alla proposta di una «Camera delle Province» avanzata dal Governo della Columbia britannica sul modello del *Bundesrat* tedesco, in quanto composta in prevalenza da membri nominati dai Governi provinciali, venne ad aggiungersi il progetto del Governo Trudeau di una «*House of Federation*» eletta sia dalle legislature provinciali che dalla Camera dei Comuni e titolare di un potere di veto sospensivo di 120 giorni⁶⁰.

⁵⁷ Sul punto, F. L. Seidle, *Senate Reform and the Constitutional Agenda: Conundrum or Solution?*, in *Canadian Constitutionnalism: 1791-1991*, J. Aizenstat (ed.), Ottawa, Canadian Study of Parliament Group, 1991, pp. 92 ss..

⁵⁸ Cfr., *The Canadian Senate in Focus, 1867-2001*, cit., p. 6. Sui progetti di riforma del periodo, volti a inquadrare il Senato come «una sorta di mandatario delle Province» e a trasferire la tutela delle loro esigenze dall'ambito delle relazioni interprovinciali e delle conferenze dei Primi Ministri «allo stesso apparato legislativo federale» si veda PARLIAMENT OF CANADA, LIBRARY OF PARLIAMENT, *Reforming The Senate of Canada: Frequently Asked Questions*, n. 2011-83-E, 2011, p. 7.

⁵⁹ Cfr., PARLIAMENT OF CANADA, SENATE, *Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada: Final Report* (Molgat-MacGuigan), 1972.

⁶⁰ In particolare, la nuova Camera disponeva di meno poteri del Senato in quanto veniva dotata di un veto assoluto solo sui progetti di legge relativi a questioni provinciali (cfr., BRITISH COLUMBIA, *Reform of the Canadian Senate*, Victoria, 1978). Sul punto si veda *The Canadian Senate in Focus, 1867-2001*, cit., p. 6.

L'anno successivo, la Commissione Pepin-Robarts propose, alla luce della negativa esperienza del bicameralismo australiano, segnata dal conflitto politico-istituzionale tra il Senato elettivo e la Camera bassa, l'istituzione di un «Consiglio della Federazione» non eletto direttamente, ma modellato sulla «Camera delle Province»⁶¹. Sempre nel 1979, di fronte alla necessità di procedere alla revisione delle norme costituzionali riguardanti il Senato⁶², il Governo federale investì la Corte Suprema di un quesito sulle procedure da seguire, pretendendo di poter ricorrere all'art. 91, 1° comma del BNA che accordava al Parlamento di Ottawa il potere di modificare la Costituzione, fatta eccezione per un numero ristretto di casi che non ricomprendevano la Camera Alta⁶³.

La Corte, nella sua pronuncia *Upper House Reference* del 1980⁶⁴, stabilendo una serie di principi che l'Esecutivo e il Parlamento avrebbero dovuto rispettare, affermò che il Senato, in ragione del ruolo cruciale destinato a svolgere nel quadro delle relazioni tra le istituzioni federali e le Province, non poteva essere soggetto al potere del Parlamento di modificare unilateralmente taluni profili della Costituzione⁶⁵.

In particolare, i giudici non soltanto stabilirono che il Parlamento non poteva abolire la Camera Alta, né prevedere l'approvazione delle leggi dopo un certo periodo di tempo anche senza il suo consenso, ma risposero negativamente anche alla questione relativa all'introduzione dell'elezione popolare diretta dei Senatori. Riguardo quest'ultimo punto, la Corte Suprema sottolineò infatti come tale modifica implicasse un cambiamento radicale nella struttura del Parlamento canadese, fondato, ai sensi del preambolo del BNA, sugli stessi principi della Costituzione del Regno Unito e quindi, tra l'altro, sulla presenza di una Camera non elettiva chiamata, proprio in ragione della propria indipendenza, a rivedere con imparzialità tutti i provvedimenti adottati dalla Camera bassa. I giudici esclusero infatti che il Parlamento potesse modificare in via unilaterale sia i «tratti fondamentali» che le «caratteristiche essenziali»⁶⁶ attribuiti all'istituzione per «assicurare la rappresentanza regionale provinciale nel processo legislativo federale»⁶⁷.

⁶¹ Com'è noto, proprio il tentativo del Senato di assumere un ruolo di indirizzo politico in ragione della propria natura elettiva, innescò nel 1975 la più grave crisi costituzionale conosciuta dall'Australia, sfociata nelle dimissioni del Governo del laburista Whitlam e nello scioglimento di entrambe le Camere. Sul punto, fra tutti, G. Winterton, *1975: The Dismissal of the Whitlam Government*, in H. P. Lee, G. Winterton, *Australian Constitutional Landmarks*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 229. In merito, anche L. Scaffardi, *L'ordinamento federale australiano. Aspetti problematici*, Padova, Cedam, 2000, pp. 82 ss..

⁶² Sul progetto governativo *Bill C-60* (3rd sess., 30th Parl., 26-27 Elizabeth II, 1977-78, ss. 62-70), si veda R. Ducasse, *Reforming Canadian Institutions: Progress And Prospects*, in *Canadian parliamentary review*, 3, 1980, pp. 41 ss..

⁶³ Sul punto, S. Grammond, *Qui peut reformer le sénat canadien?*, cit., p. 57.

⁶⁴ Cfr., *Authority of Parliament in relation to the Upper House (Re)*, [1980], 1 S.C.R., pp. 54 ss..

⁶⁵ In merito, si veda anche J. D. Whyte, *The Federal Senate Proposals: A Challenge to Canada's Constitutional Principles*, in *Revue québécoise de droit constitutionnel*, 5, 2013, pp. 65 ss..

⁶⁶ *Ibidem*, p. 77.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 78.

4.2. Gli anni Ottanta e Novanta: dalla modifica della formula di revisione costituzionale al progetto del «*Triple E-Senate*». Il fallimento degli accordi di Meech Lake e Charlottetown

In seguito, il tema della riforma del Senato venne ad intrecciarsi a quello, da tempo centrale nel dibattito politico-istituzionale, della *Patriation* della Costituzione canadese. Com'è noto, dopo il fallimento, nel corso degli anni Settanta, di tutti i tentativi di raggiungere un accordo, nell'ottobre del 1980 il Governo Trudeau decise di presentare alle camere un progetto di revisione del BNA (avente per oggetto la formula di revisione e l'introduzione di una *Charter of Rights and Freedoms*) da sottoporre poi all'approvazione del Parlamento britannico, posto che la procedura di emendamento di alcune sue disposizioni ancora non rientrava nella competenza di Ottawa.

Il testo, adottato dalle due Camere nell'aprile del 1981 mediante una *resolution* congiunta, ottenne il consenso solo di due Province su dieci (Ontario e New Brunswick) e fu impugnato da altre tre, attraverso il giudizio di *reference*, di fronte alle Corti di Appello e quindi alla Corte Suprema al fine di ottenere una sua pronuncia⁶⁸. I giudici, chiamati tra l'altro a esprimersi riguardo la necessità di un largo consenso dei Governi provinciali per l'approvazione della revisione, nella sentenza *Resolution to Amend the Constitution* del 1981, stabilirono che il progetto governativo era contrario alla consuetudine costituzionale in base alla quale gli emendamenti destinati ad incidere sui diritti e i poteri delle Province richiedono il consenso, ma non necessariamente l'unanimità, di un numero «sostanziale» di esse⁶⁹.

Nel novembre 1981, un nuovo testo predisposto dal Governo federale ottenne l'approvazione da parte delle Province (ad eccezione del Québec) e, una volta adottato dal Parlamento di Westminster a seguito di una deliberazione di quello di Ottawa, divenne il *Constitutional Act, 1982*, chiamato a consacrare il «rimpatrio» della Costituzione canadese. Tra l'altro, la formula di revisione costituzionale venne a subire significative modifiche (incentrate sulla previsione di una serie di procedure differenziate a seconda dell'oggetto della riforma) che riguardavano, tra l'altro, direttamente il Senato. Il ruolo di quest'ultimo nel processo di revisione risultava sensibilmente ridimensionato dalla partecipazione delle Province e alcuni rilevanti profili della sua disciplina costituzionale rientravano tra le materie alle quali si applicavano procedure diverse⁷⁰. Com'è già stato anticipato, l'art. 47 del *Constitutional Act*,

⁶⁸ Sul punto, T. Groppi, *Canada*, cit., p. 37.

⁶⁹ Cfr., *Resolution to Amend the Constitution*, [1981], 1 S.C.R., 753, p. 906.

⁷⁰ Dopo la riforma, infatti, tre dei cinque tipi di procedura previsti, oltre alla deliberazione del Parlamento federale, richiedono anche l'approvazione da parte di un certo numero di Province, variabile a seconda delle norme costituzionali che sono oggetto della revisione. In particolare, la procedura «normale» di revisione, prevista dall'art. 38 *Constitutional Act, 1982*, sancisce l'obbligo di accompagnare le risoluzioni della Camera dei Comuni e del Senato con quelle delle Assemblee legislative di almeno sette Province che rappresentino almeno il 50% della popolazione (e per questo viene definita «*seven-fifty*» o «7/50») e tra le materie a cui viene specificatamente applicata, ai sensi dell'art. 42, rientrano proprio «le competenze del Senato e le modalità di nomina dei Senatori» (lett. *b*), nonché il numero minimo di Senatori da cui una Provincia può essere rappresentata e le condizioni che i Senatori devono rispettare per essere considerati residenti in una Provincia (lett. *c*). L'art. 41 prevede una procedura «superaggravata» (risoluzione del Parlamento di Ottawa e approvazione di tutte le dieci Province) per l'adozione di emendamenti relativi ad un'ulteriore serie di materie (tra l'altro, le competenze della Corona e del Governatore Generale, il principio della rappresentanza proporzionale delle Province in seno alla Camera dei Comuni, la composizione della Corte Suprema e il procedimento di revisione costituzionale), mentre l'art. 43 limita l'efficacia della revisione, approvata dal Parlamento federale, alle Province che si siano espresse in favore della stessa. In base invece al procedimento previsto dall'art.

riconoscendo all'*Upper House*, esclusi i casi previsti dall'art. 44, solo un veto sospensivo di sei mesi sui disegni di legge di revisione, poneva fine a quella equiparazione di poteri tra le camere che consentiva ai Senatori di impedire, con la propria opposizione, ogni modifica della Costituzione ⁷¹.

Sullo sfondo di tali rilevanti modifiche costituzionali, i progetti di riforma elaborati nei primi anni Ottanta furono costantemente caratterizzati da soluzioni in cui il ruolo assunto dal Senato nel procedimento legislativo (nel quadro di meccanismi volti comunque a scongiurare potenziali conflitti istituzionali tra le due Camere) si veniva ad abbinare alla sua elezione popolare diretta ⁷².

Così, la proposta della *Canada West Foundation* del 1981, prevedeva l'elezione diretta di un egual numero di Senatori in ogni circoscrizione provinciale sulla base di un identico sistema elettorale (secondo la formula del singolo voto trasferibile) e riconosceva all'*Upper House* dei poteri uguali a quelli della Camera riguardo l'attività legislativa ordinaria (esclusa l'iniziativa in materia finanziaria e di bilancio), nonché un veto sulle modifiche costituzionali, su alcune nomine e sull'esercizio di poteri eccezionali da parte della Corona. Il progetto garantiva tuttavia alla *House of Commons* la possibilità di superare a maggioranza qualificata l'eventuale opposizione dell'altro ramo del Parlamento ⁷³.

Nel 1984, lo *Special Joint Committee on Senate Reform* (comitato Molgat-Cosgrove), oltre a esprimersi per l'elezione diretta dell'*Upper House* attraverso uno scrutinio maggioritario, con rinnovi parziali ogni tre anni, la sovra-rappresentazione in termini di seggi delle Province più piccole e il divieto di rinnovo del mandato di 9 anni dei Senatori, ripresentò, in ordine ai poteri da riconoscere, la proposta del Governo Trudeau relativa al veto sospensivo di 120 giorni (riconosciuto invece come assoluto per i progetti di legge e le misure riguardanti le lingue ufficiali della Federazione) ⁷⁴. Significativamente, nel proprio rapporto del 1985, la *Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada* (Commissione Macdonald) ripropose poi tale modello di Senato, anche se con l'indicazione di un meccanismo di elezione dei suoi membri di tipo proporzionale ⁷⁵.

44, il Parlamento federale può modificare con semplice legge ordinaria le norme costituzionali relative all'Esecutivo federale, al Senato e alla Camera dei Comuni, fatte salve quelle disposizioni per le quali sono espressamente previsti i procedimenti disciplinati dagli artt. 41 e 42. Sulla revisione costituzionale in Canada, F. Lanchester, *La «patriation» della Costituzione canadese: verso un nuovo federalismo?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, pp. 337 ss.; N. Olivetti Rason, *Manutenzione costituzionale: l'esperienza canadese*, in S. Gambino e G. D'Ignazio, *La revisione costituzionale e i suoi limiti tra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 339 ss..

⁷¹ Per P. Passaglia, *Il Senato canadese*, cit., p. 1933, dal momento che tale veto assoluto operava come «il surrogato dell'approvazione da parte delle singole Province» (posto che queste ultime non erano chiamate a pronunciarsi), la nuova disciplina sanciva in modo definitivo «l'allontanamento del Senato dalla funzione di rappresentanza delle autonomie territoriali». In altri termini, «l'aver ridotto l'intervento del Senato di Ottawa ad un mero potere di veto sospensivo (oltre tutto, per un periodo abbastanza limitato) rendeva infatti palese (...) l'acquisita estraneità di questa Camera rispetto al *genus* di quelle tipiche degli Stati federali» (ivi, p. 1935).

⁷² Cfr., J. Stillborn, *Senate Reform Proposals in Comparative Perspective*, cit., pp. 6 ss., nonché *Reforming The Senate of Canada: Frequently Asked Questions*, cit., pp. 8 ss..

⁷³ CANADA WEST FOUNDATION, *Regional Representation. The Canadian Partnership*, Calgary, Canada West Foundation, 1981, pp. 94 ss.; A. Hynes, *Electing Senators by the Single Transferable Vote*, in *Canadian Parliamentary Review*, 1, 2010, p. 41.

⁷⁴ Cfr., SPECIAL JOINT COMMITTEE ON SENATE REFORM, *Report of the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Senate Reform*, Ottawa, January 1984.

⁷⁵ Cfr., *Report of Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada*, Ottawa, Minister of Supply and Services, 1985, vol. 3, pp. 86 ss..

Tuttavia, tra tutti i progetti presentati negli anni Ottanta, quello elaborato nel 1985 dal comitato speciale istituito dalla Provincia dell'Alberta finì per caratterizzare il movimento riformatore in modo permanente⁷⁶. L'idea alla base della proposta, destinata in seguito a porsi al centro del dibattito come «una delle ipotesi di riforma più accreditate»⁷⁷, era quella del «*triple E-Senate*», ovvero di una Camera «*elected*», «*equal*» ed «*effective*» che in ragione della propria diretta legittimazione popolare e della capacità di assicurare un'eguale rappresentanza di ogni Provincia, fosse in grado di esercitare effettivi poteri decisionali⁷⁸.

Così, partendo dalle stesse premesse del progetto della *Canada West Foundation*, il comitato raccomandava un'eguale rappresentanza per ogni Provincia, un mandato elettorale pari alla durata di due legislature della Camera, il rinnovo di metà dei seggi coincidente con il turno elettorale provinciale e l'adozione di uno scrutinio maggioritario uninominale. Il progetto, inoltre, riconosceva alla Camera Alta un ruolo non marginale nel procedimento legislativo, visto che i Senatori, tra l'altro, potevano esercitare un veto sospensivo di 180 giorni sui progetti di legge ordinaria e di revisione costituzionale (ridotti a 90 per quelli in materia tributaria o finanziaria), introdurre propri emendamenti (che la Camera dei Comuni era comunque in grado di superare attraverso una nuova approvazione adottata con una maggioranza più ampia), nonché opporsi a qualsiasi progetto di legge, salvo quelli riguardanti le entrate e le spese⁷⁹.

Tuttavia, la proposta doveva scontrarsi con le difficoltà politico-istituzionali che ancora impedivano il raggiungimento di un'intesa tra Ottawa e i governi provinciali sulla modifica costituzionale necessaria per la riforma del Senato. Così, il tentativo di conciliazione con il Québec, contrario alla *Patriation* della Costituzione, sfociò nel 1987 nell'accordo di Meech Lake che non prevedeva alcuna riforma dell'*Upper House* (rinviata alle conferenze costituzionali successive), ma si limitava ad affidare al Governo centrale la nomina dei Senatori per ciascuna Provincia a partire da una lista di nominativi stilata dal Governo provinciale⁸⁰.

Nel giugno del 1990, la mancata ratifica dell'intesa di Meech Lake, entro il termine previsto, da parte di due delle 10 Province interruppe il procedimento, imponendo così il fallimento della revisione costituzionale. Pressoché contestualmente, la Conferenza dei Primi Ministri si accordò sulla formula del «*two and one-half-E Senate*» che accoglieva quasi interamente il progetto presentato dall'Alberta, salvo che per l'adozione di una rappresentanza «*equitable*» (e non «*equal*») delle Province e dei Territori meno popolati, mentre il Primo Ministro federale Mulroney, com'è già stato sottolineato, decideva di nominare Senatore dell'Alberta uno dei candidati che erano stati designati dalla Provincia sulla base della consultazione elettorale indetta l'anno precedente.

⁷⁶ Sul punto, L. Scaffardi, *La revisione del mandato senatoriale in Canada*, cit., p. 234.

⁷⁷ P. Passaglia, *Il Senato canadese*, cit., p. 1938.

⁷⁸ In merito, A. Tremblay, *La réforme de la constitution au Canada*, Montréal, Les éditions Thémis, 1995, p. 148.

⁷⁹ Cfr., *Reforming The Senate of Canada: Frequently Asked Questions*, cit., pp. 9-10.

⁸⁰ Cfr. art. 2, *Constitutional Accord, 1987*. In merito, tra gli altri, P. W. Hogg, *Meech Lake Constitutional Accord, Annotated*, Toronto, Carswell, 1988; G. Robertson, *A House divided: Meech Lake, Senate Reform and the Canadian Union*, Halifax, The Institute for Research on Public Policy, 1989; M. Dunsmuir, *Constitutional Activity from Patriation to Charlottetown (1980-1992)*, [BP-406E](#), Parliament Information and Research Service, Library of Parliament, 1995, pp. 3 ss..

In risposta al fallimento di Meech Lake, furono siglati nel 1992 gli accordi di Charlottetown che prevedevano un'ambiziosa riforma del Senato mutuata dal modello *Triple-E*, ma in parte divergente da quella scaturita dalla conferenza intergovernativa di due anni prima.

La Camera Alta sarebbe stata infatti composta da sei Senatori per Provincia, più uno per Territorio, eletti direttamente dal popolo oppure dall'Assemblea legislativa provinciale (scelta affidata alle stesse Province) e avrebbe esercitato poteri ridotti. Il veto assoluto era infatti strettamente limitato ad alcune leggi (tra cui quelle riguardanti la lingua e la cultura francese, per le quali era prescritta anche la doppia maggioranza, del *plenum* e dei Senatori francofoni), mentre sulle leggi di entrata e di spesa il veto non solo era sospensivo per appena 30 giorni, ma poteva essere agevolmente superato dall'*House of Commons* con una nuova deliberazione. Per tutti gli altri progetti di legge, era sempre possibile uscire da un'eventuale *impasse* tra le due camere attraverso il voto finale, a maggioranza semplice, del Parlamento in seduta comune e quindi, in definitiva, della Camera dei Comuni, numericamente preponderante sul Senato (301 seggi contro appena 62).

Nonostante, il sostegno ricevuto da tutti i Primi Ministri e dai *Leader* dei Territori, gli accordi di Charlottetown furono respinti nel *referendum* indetto nell'ottobre 1992 con il voto contrario della maggioranza della popolazione nella maggioranza delle Province ⁸¹.

4.3. I progetti di riforma del Governo Harper (2006-2014)

Nel maggio e nel dicembre 2006 il nuovo Governo conservatore Harper, uscito dalle urne privo della maggioranza assoluta dei seggi alla Camera dei Comuni, dando attuazione ai propri impegni elettorali, presentava al Senato due disegni di legge che prevedevano la nomina dei Senatori per un mandato di 8 anni (con la possibilità di una permanenza in carica nel periodo intermedio fino al 75° anno di età) ([bill S-4](#)) e l'introduzione di elezioni popolari a livello provinciale finalizzate alla loro designazione ([bill C-43](#)) ⁸². In particolare, mentre quest'ultimo aveva un carattere ordinario ⁸³, il *bill S-4* era invece un progetto di legge di revisione che, in

⁸¹ Cfr., art. 4, [Charlottetown Accord, 1992](#). Sui punti dell'accordo riguardanti il Senato, si veda *Reforming The Senate of Canada: Frequently Asked Questions*, cit., 10 e per un'esauritiva tabella comparativa di tutte le proposte di riforma della Camera Alta presentate negli anni Ottanta e Novanta, ivi, 28 e 29. Sul punto, J. Stilborn, *Senate Reform Proposals in Comparative Perspective*, cit., pp. 7 ss.; M. Dunsmuir, *Constitutional Activity from Patriation to Charlottetown*, cit., pp. 18 ss.; P. Passaglia, *Il Senato canadese*, cit., pp. 1938 ss.; S. Grammond, *Qui peut reformer le sénat canadien?*, cit., pp. 58 ss.. Sul fallimento degli accordi di Meech Lake e di Charlottetown, A. Scerbo, *La Costituzione canadese tra principio federale, potere di revisione e spinte alla disgregazione*, in *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, a cura di S. Gambino e G. D'Ignazio, cit., pp. 865 ss..

⁸² Cfr., *Bill S-4, An Act to amend the Constitution act, 1967, (Senate tenure)*, May 30, 2006; *Bill C-43, An Act to provide for consultations with electors on their preferences for appointments to the Senate*, December 13, 2006. In merito, PARÉ, *Senate Reform in Canada*, cit., p. 2.

⁸³ Sul punto, C. Mathieu e P. Taillon, *Aux frontières de la modification constitutionnelle: le caractère para-constitutionnel de la réforme du Sénat canadien*, in *Revue québécoise de droit constitutionnel*, 5, 2013, p. 10, che sottolineano come i progetti di legge (nonché quelli successivi) si differenzino tra loro soprattutto riguardo al contenuto stesso delle riforme proposte: da un lato quelli volti a modificare espressamente la durata del mandato dei Senatori secondo la procedura prevista dall'art. 44 del *Constitutional Act, 1982*, dall'altro quelli sulle elezioni "consultative" finalizzate invece a preservare, almeno in apparenza, la tradizionale modalità di nomina dei Senatori e quindi a porre in essere delle riforme, qualificate come «para-costituzionali», in grado di incidere sul funzionamento delle istituzioni senza formalmente modificare la loro disciplina costituzionale. Secondo la definizione elaborata da J. Poirier in riferimento agli accordi intergovernativi una «funzione para-costituzionale designa infatti una funzione che si iscrive al margine o come complemento delle norme costituzionali» così da «aggirare, completare, interpretare, eludere o evitare le norme o la necessità di riforme istituzionali» (cfr., J. Poirier, *Quand le non-droit fait la loi: les ententes entre partenaires*

quanto attinente solo alla durata del mandato senatoriale (materia non compresa tra quelle previste dall'art. 41), poteva essere sottoposto ad approvazione attraverso il procedimento semplificato previsto dall'art. 44 del *Constitutional Act, 1982*, ovvero senza l'intervento delle Province ⁸⁴.

Alla luce di ciò, i motivi e le finalità della riforma, elencati in sei brevi punti nel *Preamble* anteposto all'articolato del *bill S-4*, assumevano un particolare valore politico-istituzionale ⁸⁵. Così, venivano sottolineati l'importanza di far evolvere le istituzioni rappresentative del Canada, a partire dal Senato, «di concerto con i principi di una democrazia moderna e le attese dei canadesi», l'impegno assunto dal Governo nell'individuare le soluzioni più idonee a rendere la Camera Alta capace di esprimere i valori democratici e di rispondere in modo efficace ai bisogni delle regioni canadesi e la necessità di conciliare il mandato senatoriale con «i principi di una democrazia moderna». Oltre a ciò, il *Preamble*, richiamate la riforma costituzionale del 1965 che aveva introdotto il limite dei 75 anni per la cessazione del mandato da Senatore e la competenza del Parlamento federale, ai sensi dell'art. 44 del *Constitutional Act, 1982*, in ordine alla modifica delle norme costituzionali riguardanti il Senato, sottolineava come di quest'ultimo dovessero essere conservate le «caratteristiche essenziali» in seno alla democrazia canadese quale «*chamber of independent, sober second thought*» ⁸⁶.

L'avvio della discussione parlamentare del *bill S-4* fu caratterizzata dalla Costituzione nel giugno del 2006 di una speciale commissione senatoriale sulla riforma incaricata di valutare i potenziali effetti della revisione sull'istituzione e sui complessivi equilibri costituzionali ⁸⁷. Nell'ottobre successivo, dopo numerosi audizioni, compresa quella del Primo Ministro, lo *Special Committee* presentò, a maggioranza, il proprio rapporto finale sul disegno di legge in cui giudicò l'introduzione di un limite alla durata del mandato senatoriale come una misura valida a «migliorare» la Camera Alta ⁸⁸ e si espresse, sulla base di un'interpretazione formalista della Costituzione, a favore della decisione governativa di procedere alla revisione senza l'intervento delle Province, escludendo altresì la necessità di richiedere il parere della Corte Suprema, in quanto la Costituzione del Canada era «sufficientemente chiara al riguardo» ⁸⁹.

fédéraux et l'hypothèse du pluralisme juridique (disponibile sul [Site collaboratif de recherches sur l'avenir du droit public](#), Centre de droit public de l'ULB, Université Libre de Bruxelles, 2007). In merito, viene sottolineato come il ricorso alla legislazione para-costituzionale, sempre più frequente in Canada dopo il fallimento degli accordi di Meech Lake e Charlottetown, presenti tre caratteristiche essenziali: la volontà del legislatore di non intervenire sul testo della Costituzione; il fatto che le modifiche proposte rientrino in una delle materie per le quali è previsto il ricorso alle procedure multilaterali di revisione costituzionale di cui alla parte V del *Constitutional Act, 1982*; l'incertezza relativa agli effetti giuridici prodotti, posto il «contraddittorio» obiettivo perseguito, ovvero lasciare inalterate le norme costituzionali e nel contempo assicurare, con legge ordinaria, un sostanziale cambiamento delle pratiche politico-istituzionali sottese ad esse (ivi, p. 24).

⁸⁴ Su tale approccio «minimale», G. Doria, *In cerca di una normalizzazione*, cit., p. 3.

⁸⁵ Come richiama L. Scaffardi, *La revisione del mandato senatoriale in Canada*, cit., pp. 235 ss., tali preamboli, seppur privi – secondo la dottrina canadese – di forza di legge, svolgono «l'importante ruolo di chiarire il contesto più generale in cui si inserisce il programma di riforme (...)», nonché le «possibili ambiguità che attengono all'atto sottoposto ad approvazione».

⁸⁶ Sul punto, *ibidem*, p. 236.

⁸⁷ Il Senato chiedeva alla commissione di esprimersi non solo sul contenuto del progetto di legge S-4, ma anche sulla mozione dei Senatori Murray e Austin volta a modificare la composizione della Camera Alta a favore di una migliore rappresentanza delle Province occidentali.

⁸⁸ Cfr., SPECIAL SENATE COMMITTEE ON SENATE REFORM, [Report on the Subject-Matter of Bills S-4, An act to amend the Constitution Act, 1867 \(senate tenure\)](#), October 2006. In merito, si veda S. Spano, *Bill S-4: An Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure)*, n. LS540 E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 05-10-2007, p. 1.

⁸⁹ *Ibidem*. Su tale approccio interpretativo della parte V del *Constitutional Act, 1982*, C. Mathieu e P. Taillon, *Aux frontières de la modification constitutionnelle*, cit., pp. 32 ss..

Al contrario, nel giugno 2007, la Commissione affari legali e costituzionali del Senato, deliberando a maggioranza, non soltanto propose la sospensione dell'esame del progetto di legge fino a quando il Governo non avesse richiesto alla Corte Suprema di pronunciarsi sulla sua costituzionalità (raccomandazione subito accolta dall'aula), ma approvò anche alcuni rilevanti emendamenti al testo. Come indicato nel proprio *report*, la Commissione aveva infatti deciso di sostituire il mandato di 8 anni con uno non rinnovabile di 15 anni in quanto riteneva che solo quest'ultimo, in ragione della propria maggiore durata, avrebbe tutelato il ruolo costituzionale riconosciuto alla Camera Alta dalla Corte Suprema nella richiamata sentenza *Upper House Reference* del 1980.

La possibilità di un rinnovo del mandato, non esplicitamente esclusa dal progetto governativo, avrebbe inoltre aumentato l'influenza del Primo Ministro sui Senatori, limitandone l'indipendenza, mentre la mancata previsione del limite di età anche per i nominati dopo l'entrata in vigore della riforma, oltre a compromettere la qualità dei lavori dell'*Upper House*, sarebbe stata contraria alla revisione del 1965, volta a eliminare il mandato vitalizio.

Riguardo infine la formula scelta per procedere alla revisione, la Commissione riteneva che il Governo e il Parlamento avrebbero dovuto ancora attenersi ai principi-guida fissati dalla sentenza *Upper House Reference* e quindi valutare se l'ampiezza complessiva della riforma fosse compatibile con la portata limitata dell'art. 44 del *Constitutional Act, 1982*. Una volta prese in considerazione le misure connesse non solo al *bill* S-4, ma anche al *bill* C-43, le ripercussioni costituzionali della riforma complessivamente intesa avrebbero infatti modificato i «tratti fondamentali» e le «caratteristiche essenziali» del Senato richiamati dalla Corte Suprema, sollevando così forti preoccupazioni circa la costituzionalità del ricorso alla procedura di revisione prevista dall'art. 44⁹⁰.

Posto ciò, nonostante la volontà politica dell'Esecutivo di assicurare un esito all'iniziativa riformatrice, ribadita pubblicamente dallo stesso Harper attraverso la formula «*change or vanish*» relativa al futuro del Senato⁹¹, alla fine della prima sessione della legislatura l'iter parlamentare di entrambi i progetti di legge risultava ancora bloccato (alla Camera il *bill* C-43 non era stato neppure discusso in commissione⁹²). Così, al fine di impedirne la decadenza, il novembre 2007, dopo averlo ufficialmente annunciato attraverso lo *Speech from the Throne* all'inizio della nuova sessione, il Governo decise di ripresentare ambedue i progetti alla Camera dei Comuni

⁹⁰ THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Bill S-4, An Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure)*, *Report of the Committee*, June 12, 2007; S. Spano, *Bill S-4: An Act to amend the Constitution Act, 1867*, cit., p. 4. Sull'inapplicabilità della procedura prevista dall'art. 44 della Costituzione, C.-E. Côté, *Modifier la Constitution du Canada sans la modifier? Les limites de la compétence unilatérale fédérale sur le Sénat*, in *Revue québécoise de droit constitutionnel*, 5, 2013, pp. 83 ss.; sulle caratteristiche essenziali del Senato, S. Joyal, *Conclusion*, in *Protéger la démocratie canadienne: le Sénat en vérité*, Id. (dir.), Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003, pp. 290 ss.; G. Rémillard, *La réforme du Sénat, le nécessaire retour aux sources*, ivi, pp. 113 ss..

⁹¹ Nel settembre 2007, nel corso di un viaggio di Stato in Australia, rivolgendosi al Parlamento di Camberra, Harper affermò: «Quando guardiamo all'Australia, noi canadesi siamo resi da una sorte di "invidia del Senato". I nostri Senatori, infatti, non sono eletti, ma nominati, e non debbono ritirarsi che all'età di settantacinque anni, dopo aver scaldato i loro scranni perfino per quarantacinque: in una parola, in virtù della natura del nostro sistema, essi non sono responsabili di fronte agli elettori. (...) Ecco perché i canadesi hanno ben chiaro che il nostro Senato, per come esso è fatto oggi, deve o cambiare o – come già accaduto alle antiche camere alte delle nostre Province – svanire» (citato da G. Doria, *In cerca di una normalizzazione*, cit., p. 1).

⁹² In merito, M. Bédard, *Bill C-43 Appointment Consultation Act*, n. [LS 553E](#), Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 23 April 2007.

(denominati, rispettivamente, [bill-C19](#) e [bill C-20](#)⁹³), introducendo, così come indicato dalla Commissione affari legali e costituzionali del Senato riguardo il *bill* S-4, la non rinnovabilità del mandato senatoriale ⁹⁴.

Anche questi due progetti di legge, tuttavia, si bloccarono nella prima fase della discussione alla Camera dei Comuni (solo il secondo giunse nel febbraio 2008, prima della seconda lettura, all'esame della commissione legislativa) e decaddero con la fine anticipata della legislatura nel successivo settembre ⁹⁵.

Il Governo Harper, uscito ancora minoritario dalle elezioni generali, ripresentò nel maggio 2009 il *bill* come [S-7](#) con alcune ulteriori modifiche (permanenza in carica per 8 anni, riconoscimento di un effetto retroattivo alla modifica, decorrenza del mandato dei nominati dopo il 14 ottobre 2008 ed estensione del limite dei 75 anni di età a tutti i Senatori, indipendentemente dalla data della loro nomina), ma la sua discussione non andò oltre la prima lettura. Nel marzo 2010, nel corso della successiva sessione della legislatura, il testo fu ripresentato alla *House of Commons* ([bill C-10](#)), mentre al Senato, nel mese successivo, la parte della riforma relativa alle modalità di selezione dei candidati alla nomina senatoriale divenne l'oggetto del [bill S-8](#) ⁹⁶. Tuttavia, entrambi i progetti di legge conobbero la stessa sorte dei precedenti a causa dello scioglimento anticipato decretato nel marzo 2011.

Nel successivo giugno, dopo aver vinto le elezioni, il Gabinetto Harper riaffermava, attraverso lo [Speech from the Throne](#), che la riforma della Camera Alta, volta a «incoraggiare» le Province ad indire elezioni popolari per la designazione dei Senatori sul modello del *Senatorial Selection Act* dell'Alberta e a ridurre la durata del loro mandato, rappresentava una delle priorità del suo programma. Così, il 21 giugno 2011 il Governo presentava alla Camera il *Senate Reform Act* ([bill C-7](#)) che riproduceva il testo del progetto di legge C-10 (con l'importante eccezione di elevare da 8 a 9 anni la durata del mandato senatoriale) e, nella parte relativa al processo di selezione dei Senatori, quello del *bill* S-8 ⁹⁷.

⁹³ *Bill C-19, An Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure)*, November 13, 2007; *Bill C-20, An Act to provide for consultations with electors on their preferences for appointments to the Senate*, November 13, 2007. In merito, S. Spano, *Bill C-19: An Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure)*, n. [LS-580E](#), Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, November 21, 2007; M. Bédard, *Bill C-20: The Senate Appointment Consultations Act*, n. [LS-553](#), *ivi*, 13 December 2007.

⁹⁴ Su tale passaggio, G. Doria, *In cerca di una normalizzazione*, cit., p. 4.

⁹⁵ Sull'ordine cronologico di presentazione dei progetti di legge, C. Mathieu e P. Taillon, *Aux frontières de la modification constitutionnelle*, cit., p. 7 (nota n. 2).

⁹⁶ S. Spano, *Legislative Summary of Bill C-10: An Act to Amend the Constitution Act, 1867 (Senate term limits)*, n. [40-3-C10-E](#), Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 06-10-10; M. Bédard e S. Spano, *Legislative Summary of Bill S-8: The Senatorial Selection Act*, *ivi*, n. [40-3-S8E](#), May 20, 2010.; C.-E. Côté, *L'inconstitutionnalité du projet d'élections fédérales sénatoriales*, in *Revue québécoise de droit constitutionnel*, 3, 2010, pp. 81 ss..

⁹⁷ GOVERNEMENT OF CANADA, [Harper Government Introduces the Senate Reform Act](#), Ottawa, June 21, 2011. In merito, S. Spano, *Legislative Summary of Bill C-7: An Act respecting the selection of Senators and amending the Constitution Act, 1867 in respect of Senate term limits*, n. [41-1-C7E](#), *ivi*, 27-06-2011; D. Gros, *La réforme du Sénat canadien*, cit., pp. 1730 ss.. Sulle soluzioni proposte dai diversi progetti di legge relativi alle elezioni per la designazione dei Senatori, nonché sulla necessità di giustificare il dispositivo previsto dal *bill* C-7 attraverso «acrobazie, piroette e creatività intellettuale», posto il «paradosso» di una riforma destinata ad operare profondi cambiamenti nell'assetto e nel ruolo della Camera Alta, senza però modificare il testo della Costituzione, si vedano C. Mathieu e P. Taillon, *Aux frontières de la modification constitutionnelle*, cit., rispettivamente p. 17 (nota n. 27) e p. 48. Sui «cambiamenti fortemente significativi» apportati alla disciplina costituzionale del Senato dal progetto di legge, si veda J. D. Whyte, *The Federal Senate Proposals*, cit., p. 51 e per una valutazione dei potenziali effetti della trasformazione dell'*Upper House* in un'Assemblea elettiva sulle due fondamentali convenzioni costituzionali (nomina dei Senatori da parte del Governatore Generale su proposta del Primo Ministro e subordinazione del ruolo svolto dal Senato in ambito legislativo a

Tuttavia, il *Premier* del Québec Jean Charest chiedeva, il 1° maggio 2012⁹⁸, alla Corte di Appello della Provincia di esprimersi sulla costituzionalità del disegno di legge e, in relazione a ciò, in un clima di diffusa ostilità verso la Camera Alta, alimentata da un grave scandalo che aveva coinvolto alcuni suoi membri⁹⁹, il Primo Ministro Harper si rivolgeva il 1° febbraio 2013 alla *Supreme Court* per ottenere un giudizio di *reference* sulla riforma¹⁰⁰. Mentre il sostegno all'abolizione *tout court* dell'istituzione andava crescendo nell'opinione pubblica e nel mondo politico canadesi¹⁰¹, la Corte si pronunciava il 25 aprile 2014 (*Reference re Senate Reform*¹⁰²) nel senso non auspicato dallo stesso Harper, dichiarando l'incostituzionalità di una riforma dell'*Upper House* adottata in modo unilaterale dal Governo e dal Parlamento federale, ovvero senza il coinvolgimento delle Province¹⁰³.

quello della Camera dei Comuni), si rinvia a F. Gélinas e L. Sirota, *Constitutional Conventions and Senate Reform*, ivi, pp. 107 ss.. Sull'incostituzionalità dell'elezione dei *Senate nominees*, anche D. Sarro, *Two Paths to Senate Reform*, ivi, pp. 125 ss..

⁹⁸ Cfr., *Décret 346-2012, Renvoi à la Cour d'appel du Québec relativement au projet de réforme du Sénat*, (2012) 144 G.O. II, 2277. In merito, P. J. Carver, *Whose Senate is it anyway?*, in *Constitutional Forum / Forum constitutionnel*, 2, 2013, p. 2.

⁹⁹ Lo scandalo, i cui riflessi politico-giudiziari al momento peraltro appaiono tutt'altro che esauriti, era iniziato alla fine del 2012 una volta emerso che quattro Senatori, tre dei quali nominati dal Primo Ministro Harper, avevano richiesto all'amministrazione del Senato dei rimborsi spese in modo poco trasparente, se non addirittura fraudolento. Per una ricostruzione della vicenda, si veda *A timeline of the Senate expenses scandal*, in *The Record*, 20-05-16.

¹⁰⁰ Cfr., *Décret C.P.*, 2013-70, 01-02-2013.

¹⁰¹ In effetti, secondo un [sondaggio](#) condotto dall'*Angus Reid Institute*, nel novembre 2013 il 50% dei canadesi era favorevole all'abolizione del Senato, il 43% sosteneva la necessità di una sua riforma e solo il 7% riteneva che l'istituzione dovesse essere lasciata com'era. In un'analoga [rilevazione](#) effettuata nel febbraio 2013, i favorevoli all'elezione dei Senatori erano il 67% del totale, mentre la percentuale dei sostenitori di una consultazione nazionale sul futuro della Camera Alta risultava pari addirittura al 73%. Nel maggio successivo, inoltre, il rappresentante del Governo nel Senato (e *Leader* del *caucus* conservatore) Marjory LeBreton sostenne la necessità di abolire la Camera Alta nell'ipotesi non potesse essere riformata, mentre successivamente il Ministro Maxime Bernier, facendo eco al suo collega Jim Flaherty, sostenitore dell'abolizione, si dichiarò a favore di un *referendum* popolare sul futuro dell'Assemblea, posizione quest'ultima peraltro sostenuta pure dai socialdemocratici del *National Democratic Party* (NDP), allora principale partito di opposizione (cfr., D. Gros, *La réforme du Sénat canadien: considérations politiques et constitutionnelles*, in *Revue du droit public*, 6, 2014, pp. 1725-1726). Nel febbraio 2013, anche Kathleen Wynne, *Premier* dell'Ontario, Provincia favorevole, al pari della Columbia Britannica e del Manitoba, più all'abolizione del Senato piuttosto che all'avvio di un lungo negoziato con il Governo federale sulla sua riforma, espresse il proprio sostegno alla consultazione (cfr., B. Hepburn, *Kathleen Wynne and the drive to abolish the Senate*, in [TheStar.com](#), 14-02-13). Inoltre, come già ricordato, la Provincia del Saskatchewan approvò nel novembre 2013 una mozione volta a richiedere l'abolizione dell'*Upper House* (su cui, tra gli altri, B. Wall, *Il est temps d'envisager l'abolition du Sénat*, in *Revue parlementaire canadienne*, 4, 2013, pp. 6-9).

¹⁰² Cfr., *Reference re Senate Reform*, 2014, CSC 32.

¹⁰³ Il Governo chiedeva alla Corte di esprimersi su sei «*reference questions*»: la costituzionalità della riduzione del mandato senatoriale (a 8, 9 o 10 anni); le modalità di consultazione delle Province sulla riforma; l'introduzione di elezioni popolari per la designazione dei Senatori; la possibilità di abolire il requisito della condizione censitaria stabilito dalla Costituzione per la nomina a Senatore; l'applicabilità della formula di revisione costituzionale generale nell'ipotesi di abolizione della Camera Alta; la necessità di richiedere, in quest'ultimo caso, l'unanimità delle Province (cfr., *Harper government asks Supreme Court to rule on legality of Senate reform*, in [National Post](#), 01-02-13 SCC 32). In merito, si vedano C.-E. Côté, *Modifier la Constitution du Canada sans la modifier?*, cit., 85 e S. Spano, *The Supreme Court of Canada and the Senate*, n. 2013-93-E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, November 6, 2013; G. Carnevale, *Le elezioni della House of Commons canadese del 19 ottobre 2015: un ritorno al passato*, in [Federalismi.it](#), 21, 2015, pp. 7-8. In particolare, la Corte di appello del Québec nella sua pronuncia del 24 ottobre 2013 *Projet de loi fédéral relatif au Sénat*, (Re) (2013 [QCCA 1807](#)) aveva ritenuto che l'elezione consultativa per la nomina dei Senatori fosse da considerarsi come una modifica della Costituzione da adottarsi con il consenso delle Province e che la riduzione del mandato senatoriale non potesse essere approvata dal Parlamento federale solo sulla base dell'art. 44 del *Constitutional Act, 1982* (sul punto, S. Grammond, *Qui peut reformer le sénat canadien?*, cit., pp. 60 ss.).

4.4. (*Segue*) la pronuncia della Corte Suprema «Reference re Senate Reform»

Nella sua decisione, la Corte, se si esclude *Reference Re Supreme Court Act* del 21 marzo 2014¹⁰⁴, relativa alle condizioni di eleggibilità di alcuni suoi membri, si esprimeva per la prima volta sulla formula di revisione contenuta nella parte quinta del *Constitutional Act, 1982*, rigettando – al pari della Corte di Appello del Québec nel 2013 – l’interpretazione meramente testuale della Costituzione sostenuta, a eco del Governo, dal Procuratore Generale del Canada.

I giudici, infatti, nel prendere in considerazione anche l’intento originario del legislatore costituzionale, sostenevano la necessità che i documenti costituzionali ricevessero un’interpretazione «ampia e teleologica» e fossero inseriti «nei loro appropriati contesti linguistici, filosofici»¹⁰⁵. La Corte, come già nella più volte citata pronuncia *Upper House Reference* del 1980, sottolineava, sulla base del richiamo a elementi storici, la necessità di tutelare la Costituzione dalle modifiche unilaterali adottate dal Parlamento federale non soltanto in riferimento all’elenco delle leggi costituzionali annesso al *Constitutional Act, 1982*, ma anche alla sua «architettura» complessiva, ovvero alla sua «struttura fondamentale»¹⁰⁶. Così, riallacciandosi alla storia costituzionale canadese e alla teoria del «patto fondativo» della Federazione, volta a considerare la Carta come il risultato, sul piano politico, di un accordo tra i gli anglofoni e i francofoni (intesi come veri e propri «popoli fondatori»), la Corte Suprema sottolineava il legame tra la formula di revisione e la necessità di riconoscere alle Province «un diritto di partecipazione alle modifiche costituzionali destinate a mettere in causa i loro interessi»¹⁰⁷.

Una volta quindi adottata l’interpretazione della Costituzione più idonea a tutelare il patto fondativo da iniziative unilaterali adottate non solo del Governo federale, ma eventualmente anche dalle stesse Province, nonché sottolineato come queste ultime e il Governo federale si fossero accordate nel 1981-82 per «preservare lo *status quo* costituzionale»¹⁰⁸ in attesa che le altre riforme, tra cui quella sul Senato, guadagnassero il necessario consenso, i giudici ritenevano illegittima la revisione proposta in via unilaterale dal Governo Harper con il *bill* C-7.

Secondo la Corte, l’introduzione di un sistema di elezioni consultative per la designazione dei Senatori, trasformando la Camera Alta in «un organo legislativo dotato di un mandato popolare e di una legittimità democratica»¹⁰⁹ era da considerarsi come una modifica dell’architettura costituzionale adottata senza una formale modifica della Carta e quindi destinata ad alterare «la natura e il ruolo fondamentale del Senato come «Camera legislativa complementare chiamata ad una riflessione indipendente, equilibrata e attenta»¹¹⁰. In altri

¹⁰⁴ Cfr., *Reference Re Supreme Court Act*, [2014] 1 SCR 433, 2014 SCC 21.

¹⁰⁵ Cfr., *Reference re Senate Reform*, par. 25. Su tale «approccio originalista» e sulla sua similarità con la posizione assunta dalla Corte Suprema statunitense all’inizio del XIX secolo attraverso l’affermazione della teoria dell’*original intent* (contrapposta a quella della *living constitution*), D. Gros, *La réforme du Sénat canadien*, cit., p. 1743.

¹⁰⁶ Cfr., *Reference re Senate Reform*, par. 27.

¹⁰⁷ *Ibidem*, par. 31. In merito, S. Spano, *The Supreme Court of Canada and the Senate*, cit.. Sul tema in generale, P. Romney, *Provincial Equality, Special Status and the Compact Theory of Confederation*, in *Revue canadienne de science politique*, 35, 199, pp. 21 ss.; nonché già G.F.G. Stanley, *Act or Pact? Another Look at Confederation*, in *Rapports annuels de la Société historique du Canada*, 35, 1956, , pp. 1 ss..

¹⁰⁸ Cfr., *Reference re Senate Reform*, par. 31.

¹⁰⁹ *Ibidem*, par. 63.

¹¹⁰ *Ibidem*, par. 52.

termini, i giudici ritenevano i rischi sottesi all'introduzione delle elezioni consultative equivalenti a quelli connessi all'elezione del Senato a suffragio universale, soluzione, quest'ultima, già rigettata dai Costituenti al fine di sottrarre i membri della Camera Alta al processo elettorale in cui erano coinvolti i Deputati, da loro giudicato un'«arena politica faziosa» finalizzata solo al mero raggiungimento di «obiettivi politici di corto termine»¹¹¹.

Inoltre, la *Supreme Court* argomentava l'incostituzionalità del meccanismo delle elezioni consultive sulla base del riferimento all'art. 42 (1) (b) della Costituzione in cui viene fatto riferimento al «modo di selezione» dei Senatori e non solo, così come invece sostenuto dal Governo, al mero atto della loro nomina da parte del Governatore Generale¹¹². In altri termini, secondo i giudici, il *Constitutional Act, 1982* tutelava «tutto il processo di “selezione” dei Senatori»¹¹³ e quindi per la sua modifica doveva necessariamente essere adottato il procedimento ordinario di revisione, caratterizzato, com'è noto, dall'intervento delle Province.

Riguardo la proposta del Governo federale di ridurre la durata del mandato dei Senatori in virtù dell'art. 44 della Costituzione, la Corte sottolineava come quest'ultimo, in quanto costituiva un'eccezione alla procedura ordinaria prevista dall'art. 38 del *Constitutional Act, 1982*, avesse una portata limitata e quindi fosse applicabile soltanto a modifiche costituzionali minori e non a quelle – come nel caso della riforma proposta dal Gabinetto Harper – destinate a modificare la natura e il ruolo del Senato. Tale revisione, seppur non espressamente prevista dall'art. 42 della Carta, richiedeva quindi il consenso di un minimo di sette Province corrispondenti ad almeno la metà della popolazione.

Secondo i giudici, inoltre, l'abolizione del Senato, in ragione degli effetti che avrebbe prodotto sulla formula stessa di revisione costituzionale (adottata nel 1982 dando per acquisito il carattere bicamerale del Parlamento federale)¹¹⁴, non poteva essere adottata, come richiesto dal Governo, con la procedura normale prevista dall'art. 42, bensì con quella “superaggravata” ex art. 41 e quindi attraverso la deliberazione di tutte le Province¹¹⁵.

Infine, la Corte, astenendosi dal valutarne «l'opportunità», giudicava ammissibile il ricorso all'art. 44 per l'abrogazione dell'ormai desueto requisito patrimoniale richiesto dalla Costituzione per la nomina a Senatore, ma riteneva obbligatorio il consenso alla riforma da parte del Québec, posta la peculiare articolazione di questa Provincia in Divisioni senatoriali permanenti¹¹⁶.

¹¹¹ *Ibidem*, par. 57.

¹¹² Per S. Grammond, *Qui peut reformer le sénat canadien?*, cit., p. 62, in questo passaggio il ragionamento della Corte viene «curiosamente» a fondarsi «su un argomento puramente letterale».

¹¹³ Cfr., *Reference re Senate Reform*, par. 65.

¹¹⁴ *Ibidem*, parr. 107 e 110.

¹¹⁵ Sul punto, D. Gros, *La réforme du Sénat canadien*, cit., pp. 1749 ss.; in merito, anche K. Glover, *Complexity and Amending Formula*, in *Constitutional forum*, 2, 2015, pp. 9 ss..

¹¹⁶ I Senatori *québécois* sono infatti tenuti ad avere la propria residenza e la prevista qualifica censitaria in ciascuna delle 24 circoscrizioni permanenti della Provincia in cui vengono nominati. Così, dal momento che in base all'art. 43 del *Constitutional Act, 1982* le disposizioni costituzionali riguardanti una Provincia in particolare debbono essere modificate solo con il consenso della Provincia stessa, il requisito previsto dall'art. 23 del BNA non può essere abrogato, secondo la Corte, senza l'assenso dello stesso Québec. Per S. Grammond, *Qui peut reformer le sénat canadien?*, cit., p. 63, il ragionamento dei giudici, una volta applicato all'art. 22 del BNA sull'articolazione in Divisioni senatoriali del Québec, finisce per riconoscere a quest'ultimo un veto su ogni riforma del Senato incentrata sulla riduzione del numero dei seggi attribuiti ad ogni Provincia. Si veda anche D. Gros, *La réforme du Sénat canadien*, cit., p. 1733.

5. Il *Trudeau Plan* e la ricerca di un *non partisan Senate*

La necessità di ridefinire il ruolo del Senato nel sistema bicamerale canadese senza il ricorso al procedimento di revisione costituzionale ha sollecitato la ricerca di nuove soluzioni volte ad una sua, anche parziale, riforma.

Così, nell'ottobre 2015, un cospicuo gruppo di Senatori *Tories*, liberali e indipendenti ha dedicato al tema della «*modernization*» della Camera Alta alcune *working sessions*, poi sfociate nella presentazione di 11 «raccomandazioni» volte a rinnovare la fiducia dei cittadini canadesi verso di essa: tra le altre, chiarire i compiti e il ruolo dell'Assemblea, rinnovare l'attenzione pubblica sull'attività svolta dalle sue Commissioni in quanto più incisiva rispetto a quella svolta dagli omologhi *Committees* della *House of Commons*, rendere elettivo il suo *Speaker* e trasmettere per televisione le sue sedute ¹¹⁷.

L'obiettivo di «rendere il Senato più efficace nel quadro costituzionale esistente», è anche quello individuato dalla [mozione](#) adottata l'11 dicembre 2015 dalla Camera Alta con cui è stato istituito lo speciale [Senate Modernization Committee](#), composto da 15 Senatori e chiamato ad indicare all'Aula entro il giugno 2016 le possibili opzioni per «modernizzare» l'*Upper House*. Il Comitato, tuttavia, ha iniziato i propri lavori solo nel febbraio 2016 dopo l'elezione di un *Chairman* e non ha quindi ancora presentato il rapporto conclusivo sulla propria attività, fino ad oggi prevalentemente incentrata sulle audizioni di esperti, docenti universitari e funzionari.

Pressoché contestualmente, dopo aver sciolto nel 2014 il *caucus* dei liberali nel Senato e aver inserito l'impegno a superare la natura *partisan* di quest'ultimo tra i punti qualificanti del proprio [programma](#) per le elezioni politiche dell'ottobre 2015, Justin Trudeau, una volta assunta la guida del Governo, ha avviato una riforma, non legata alla revisione della Costituzione, per la predisposizione di un nuovo processo, basato sul merito e non sull'affiliazione politica, volto a consigliare il Primo Ministro nella scelta dei Senatori da nominare ¹¹⁸.

Con il [decreto PC 2016-0011](#) del 19 gennaio 2016, presentato dal Ministro per le istituzioni democratiche Maryan Monsef, è stato infatti istituito l'*Independent Advisory Board for Senate Appointments* (IABSA), un organismo indipendente chiamato a formulare delle raccomandazioni non vincolanti al Primo Ministro riguardo le nomine dei Senatori ¹¹⁹. Il *Board* è composto da tre membri permanenti federali (di cui uno nominato presidente) e da due membri *ad hoc* provenienti da ciascuna delle Province in cui il seggio senatoriale è vacante, nominati in qualità di «consiglieri speciali del Primo Ministro» sulla base di un diverso mandato.

¹¹⁷ Cfr., LIBERAL SENATE FORUM, [Working Sessions on Senate Modernization Report, 11-12-15](#).

¹¹⁸ Come sottolinea S. Dion, *Time for Boldness on Senate Reform, Time for the Trudeau Plan*, in [Constitutional Forum Constitutionnel, 2, 2015](#), p. 61, tra le tre opzioni disponibili, ovvero trasformare il Senato in una Camera elettiva, abolirla o renderla più indipendente, quest'ultima, adottata dal Governo di Justin Trudeau, appare l'unica «realistica» in quanto in grado di riformare la Camera Alta nel modo «più significativo» dalla nascita della Confederazione.

¹¹⁹ Sulla similarità dell'IABSA con l'[House of Lords Appointment Commission](#), (HOLAC) insediata nel Regno Unito nel 2000 e composta da 7 membri, in parte delegati dei principali partiti e personalità indipendenti, chiamati a proporre al *Premier* i nomi dei Pari a vita indipendenti e vaglia le nomine dei Pari a vita di nomina politica), si veda l'audizione del 12 aprile 2016 della Prof.ssa Meg Russell, di fronte al citato *Special Committee on Senate Modernization* (cfr., [Meg Russell gives evidence to Canadian Senate on Senate reform](#), in [The Constitution Unit, 12-04-16](#) e in PARLIAMENT OF CANADA, [Proceedings of the Special Senate Committee on Senate Modernization, Issue n. 2 - Minutes of Proceedings - April 12, 2016](#)). Da sottolineare come il 2 agosto 2016, il Governo Trudeau, abbia [annunciato](#) l'avvio di un nuovo processo di nomina dei giudici della Corte Suprema «trasparente, inclusivo e responsabile», istituendo al riguardo l'*Independent Advisory Board for Supreme Court of Canada Judicial Appointments*, organismo chiamato a raccomandare le candidature più qualificate a tale ufficio.

I primi, infatti, in carica per due anni, sono chiamati ad esprimersi su tutti i seggi vacanti, mentre i secondi, nominati per un anno, partecipano solo alle deliberazioni sulle nomine relative alla loro Provincia o al loro Territorio ¹²⁰.

Sulla base di ciò, all'inizio del 2016 è stata avviata una fase transitoria finalizzata alla formulazione delle prime raccomandazioni da parte del Comitato in vista della nomina di cinque Senatori chiamati a coprire i due seggi vacanti dell'Ontario, i due del Manitoba e quello del Québec, posta sempre la facoltà del Primo Ministro di nominare comunque un numero superiore di Senatori a fronte dell'elevato numero di seggi senatoriali scoperti ¹²¹.

Una volta concluso tale processo, è prevista l'adozione di un procedimento permanente di selezione «aperta» destinata a consentire ai cittadini la presentazione della propria candidatura alla Camera Alta. Il 18 marzo 2016, raccogliendo le indicazioni del Comitato (che aveva al riguardo definito un *pool* di 25 candidature), il Primo Ministro Trudeau ha [annunciato](#) la nomina – poi ufficializzata il successivo 12 aprile – di sette nuovi Senatori chiamati a coprire, come indipendenti, i seggi relativi alle Province dell'Ontario, del Québec e del Manitoba ¹²².

Tali nomine – le prime dopo ben tre anni – non hanno coinvolto Ministri dei precedenti Gabinetti liberali, né candidati sconfitti nelle elezioni politiche, consiglieri del Primo Ministro, membri dell'apparato organizzativo o finanziatori del *Liberal Party*, ma al contrario personalità politicamente indipendenti ¹²³. In particolare, il [rapporto](#) presentato dal comitato al Primo Ministro il 31 marzo 2016, ai sensi dell'art. 13 del mandato, ha consentito di evidenziare il *modus operandi* adottato dal Comitato nella fase transitoria per selezionare le personalità più idonee in grado di coprire i seggi senatoriali vacanti. Così, come annunciato in un [Comunicato](#) del 29 gennaio 2016, è stata preliminarmente lanciata una consultazione rivolta a tutte quelle organizzazioni capaci di indicare, grazie ad appositi formulari, «i migliori candidati» sulla base

¹²⁰ Tuttavia, al momento della costituzione del Comitato, la permanenza in carica dei membri federali, al fine di scagionare i relativi mandati, è stata differenziata in 30 mesi per il presidente e in 24 e 12 mesi per gli altri due membri. Al riguardo, le nomine dei [membri del Board](#), presentate nel gennaio 2016 dal Governo Trudeau come l'espressione di una *non partisan selection* in quanto operate tra *civil servants*, accademici ed esponenti della società civile, non sono state riconosciute come tali dal Partito Conservatore. In particolare, la presidenza del Comitato è stata assegnata a Huguette Labelle, *ex* Governatore dell'Università di Ottawa, mentre sono stati nominati, come altri membri federali permanenti, il Rettore dell'Università dell'Alberta e il Preside della Facoltà di diritto dell'Università McGill. La componente provinciale del Comitato è risultata invece composta, per l'Ontario, da un *ex* Procuratore Generale e dalla Presidente dell'Associazione delle donne autoctone canadesi, quella per il Québec da una campionessa olimpica e da un medico psichiatra e quella relativa al Manitoba dall'*ex* Presidente dell'Associazione filantropica *Centraide Winnipeg*, nonché da una musicista indipendente.

¹²¹ Le tre Province sono state invitate dal Governo federale alla selezione delle candidature in quanto hanno da tempo il maggior numero di seggi vacanti in Senato. Il Primo Ministro della Colombia Britannica Christy Clark ha invece [rifiutato](#) di partecipare, giudicando il nuovo processo come un'iniziativa destinata solo a legittimare un'istituzione non elettiva in cui da tempo la sua Provincia risulta fortemente sotto-rappresentata.

¹²² Il Senato di Ottawa è risultato così composto da 42 conservatori, 26 *ex* liberali e, alla luce delle nuove nomine da 20 indipendenti, mentre il numero dei seggi vacanti è sceso a 17.

¹²³ Così, sono stati [nominati](#) Peter Harder (Ontario), già *civil servant* e più volte vice-Ministro, incaricato dal Primo Ministro di svolgere le funzioni di «Rappresentante del Governo nel Senato» (chiamato dopo il 2014 a sostituire la figura, presente nel *Cabinet* fin dalla nascita della Federazione, di «Leader del Governo nel Senato»); Murray Sinclair (Manitoba), giudice aborigeno ed *ex* Presidente della *Truth and Reconciliation Commission*; Chantal Peticlerc (Québec), campionessa paraolimpica; Raymonde Gagné (Manitoba) già Rettore dell'Università di Saint-Boniface; Frances Lankin (Ontario), in precedenza Direttore generale di *Centraide Toronto*, nonché Ministro; Ratna Omidvar (Ontario), impegnata sul fronte dell'immigrazione, del multiculturalismo, dell'integrazione e della tutela delle minoranze; André Pratte (Québec), giornalista e co-fondatore di un *think-tank* sul federalismo.

delle loro personali «competenze, conoscenze ed esperienze»¹²⁴. Nella fase transitoria, solo le candidature sostenute da un'organizzazione sono state accettate, mentre la presentazione di quelle individuali, potenzialmente aperte a tutti i cittadini canadesi, è stata invece rinviata alla fase permanente, programmata per la primavera 2016.

Riguardo lo svolgimento del processo di selezione, il Rapporto pone in evidenza come il Comitato, sostenuto dal *Privy Council Office*, si sia riunito più volte (anche in teleconferenza) per esaminare le 284 candidature pervenute, verificandone l'ammissibilità non solo in riferimento ai requisiti richiesti dalla Costituzione (età compresa tra i 30 e i 75 anni, cittadinanza canadese, valore netto del patrimonio non superiore ai 4.000 dollari canadesi, residenza nella Provincia del seggio senatoriale vacante), ma anche ad alcuni criteri *merit-based* stabiliti direttamente dal Governo.

Così, i candidati hanno dovuto dimostrare al *Board* di esser capaci di assicurare in seno al Senato l'equilibrio nella rappresentanza dei sessi, la tutela dei popoli autoctoni, la protezione delle minoranze linguistico-culturali, di saper contribuire ai lavori dell'Assemblea da una posizione di imparzialità, nonché di possedere una «solida conoscenza» del processo legislativo e della Costituzione canadese in modo da comprendere e valorizzare il peculiare ruolo riconosciuto al Senato in quanto «*body of sober second thought*» e Camera rappresentativa delle Province e delle minoranze.

Oltre a ciò, sono state richieste qualità personali «eccezionali» soprattutto riguardo il rispetto dei principi e delle norme «della «vita pubblica, dell'etica e dell'integrità» e la capacità di poter contribuire all'intera attività del Senato, trattando anche tematiche non comprese nell'ambito delle proprie competenze professionali. Proprio riguardo al peculiare ruolo politico e istituzionale dell'*Upper House*, ai candidati è stato richiesto un profilo corrispondente ad almeno uno dei criteri espressamente richiamati dal Comitato: un'elevata e consolidata esperienza raggiunta sia a livello federale che provinciale riguardo il processo legislativo e la funzione pubblica; un lungo e riconosciuto servizio reso ad una comunità (compresa quella di appartenenza); l'acquisizione di una posizione di indiscussa *leadership* e il conseguimento di risultati eccezionali nel proprio ambito professionale o settore di competenza.

Il 7 luglio 2016, il Ministro Monsef in un [comunicato stampa](#) ha annunciato ufficialmente l'avvio della fase permanente del processo indipendente di nomina dei Senatori, garantendo così a tutti i cittadini la possibilità di presentare la propria candidatura sulla base degli stessi requisiti e criteri stabiliti per quella transitoria. Al riguardo, sono stati nominati otto nuovi membri provinciali del Comitato chiamati a rappresentare ciascuna delle quattro Province non ancora coinvolte nel processo di selezione (Columbia Britannica, Nuovo Brunswick, Nuova Scozia e Isola del Principe Edoardo) e destinate a veder scadere il mandato di almeno un proprio Senatore nel corso della fase permanente¹²⁵. Nella stessa data, il comitato ha

¹²⁴ Così, sono stati invitati ad esprimere le proprie indicazioni «gli organismi, le associazioni e le istituzioni senza finalità di lucro, le strutture finalizzate alla promozione dell'eguaglianza tra i sessi, alla tutela dei popoli nativi, delle comunità linguistiche, minoritarie ed etniche, le Camere di commercio, le organizzazioni professionali, sindacali, sportive o svolgenti attività in ambito artistico, spirituale o rivolte alla tutela dell'ambiente, nonché i Collegi e le Università».

¹²⁵ Nell'agosto 2016 il numero complessivo dei seggi senatoriali resisi vacanti è salito a 20 (6 dell'Ontario e del Québec, 2 del Manitoba, del Nuovo Brunswick e della Nuova Scozia e 1 della Colombia Britannica e dell'Isola del Principe Edoardo).

[annunciato](#) il lancio di un nuovo sito *web* in grado di consentire a tutti i cittadini la presentazione *on-line* della propria candidatura per la nomina ad un seggio senatoriale.

6. *Mater artium necessitas*: dall' "impossibile" revisione costituzionale ad una possibile auto-riforma? In guisa di conclusione.

In un [sondaggio](#) dell'*Angus Reid Institute* condotto nel maggio 2016, ben il 64% dei canadesi ha espresso il proprio scetticismo riguardo la possibilità che il Senato di Ottawa, in quanto «*too damaged*», possa riguadagnare la fiducia del Paese sul piano politico e istituzionale e solo il 6% di essi ha giudicato non necessaria una riforma della Camera Alta (opzione invece caldeggiata dal 55% dei cittadini), mentre il rimanente 39% si è addirittura espresso per la sua radicale abolizione anche a costo di una «battaglia costituzionale».

Il giudizio ostile dell'opinione pubblica canadese verso l'*Upper House*, inaspritosi dopo lo scandalo che ha coinvolto negli ultimi anni alcuni dei suoi componenti, mantiene vivo il dibattito politico e accademico sull'opportunità di una profonda riforma che superi le sue carenze (mancanza di legittimazione democratica e scarsa rappresentatività delle Province) e ne ridefinisca conseguentemente i poteri (soprattutto nel procedimento legislativo) ¹²⁶.

Tuttavia, l'esito fallimentare di tutti i tentativi di riforma degli ultimi decenni, nonché i limiti imposti dalla pronuncia della Corte Suprema del 2014, hanno reso al momento politicamente "impossibile" ogni iniziativa volta ad avviare nuovamente il processo di revisione costituzionale. Del resto, l'eccessiva complessità di quest'ultimo e la difficoltà di individuare un punto di equilibrio tra le diverse Province in grado di assecondare soprattutto le rivendicazioni di quelle occidentali (favorevoli, com'è noto ad una Camera Alta elettiva e dotata di incisivi poteri), non consentono al momento di prefigurare un'iniziativa del Governo finalizzata ad imporre unilateralmente alle Province un nuovo progetto di riforma, né la ripresa di negoziati costituzionali in grado di assicurare un accordo sulla sua adozione ¹²⁷.

Anche l'abolizione *tout court* del Senato a favore di una soluzione monocamerale appare di fatto irrealizzabile visto che, da un lato, impone di raccogliere il consenso unanime da parte delle Province e, all'altro, non può essere sottoposta ad una consultazione referendaria pan-canadese abbinata alle elezioni federali. In quest'ultima ipotesi, infatti, sussiste il rischio che l'esito negativo anche in una sola Provincia comporti l'opposizione della sua Assemblea legislativa all'intero processo riformatore e quindi l'apertura di un'ulteriore frattura politica e istituzionale all'interno della Federazione ¹²⁸.

¹²⁶ Per una valutazione critica, alla luce dei loro potenziali effetti, dei diversi tipi di riforma del Senato che sono stati proposti, si vedano le considerazioni di Doria, *In cerca di una normalizzazione*, cit., 54 ss., sulla necessità di ricercare solo quelle soluzioni capaci di impedire la «cronica situazione di minoranza» in cui l'Esecutivo canadese è destinato a trovarsi nella *Red Chamber*, l'inutilità di ogni tentativo di intervento sulla «natura federale» dell'Assemblea e l'importanza di accompagnare l'aumento della legittimità democratica di quest'ultima ad una diminuzione dei poteri da essa finora esercitati al fine di evitare una sua pericolosa involuzione politico-istituzionale, giudicata in grado di stravolgere il funzionamento del sistema parlamentare canadese imperniato sul «modello Westminster».

¹²⁷ Sulla riforma del Senato come «un altro dei dilemmi nei quali si dibatte il federalismo canadese», già T. Groppi, *Canada*, cit., p. 86.

¹²⁸ Così S. Grammond, *Qui peut reformer le sénat canadien?*, cit., pp. 64 ss. per il quale la ripresa del processo riformatore esige da parte della classe politica canadese «una buona dose di coraggio, di pazienza e di umiltà». Efficace, al riguardo, anche il giudizio espresso già nel 2013 da Brad Wall, *Premier* del Saskatchewan: «abolizione difficile, riforma impossibile, *status quo* inaccettabile»

L'attuale stallo di tali iniziative pare tuttavia non precludere l'adozione di significativi riforme di natura non costituzionale, in grado di operare il rinnovamento sul piano politico e istituzionale dell'*Upper House*. Ciò è dimostrato, *in primis*, dal *Trudeau Plan* che ha introdotto un inedito meccanismo di selezione di candidati alla nomina di Senatore incentrato sulla valutazione dell'*Independent Advisory Board for Senate Appointments*, organismo costituito, com'è noto, in via amministrativa all'interno del *Privy Council Office*. La presenza di una crescente componente di Senatori indipendenti, in grado di impedire ad un solo gruppo parlamentare di orientare l'intera attività legislativa dell'Assemblea in funzione delle politiche governative, può potenzialmente ridefinire il ruolo della Camera Alta, quale autentica *non partisan institution*, all'interno del sistema politico canadese ¹²⁹.

Oltre a ciò, anche le *working sessions* organizzate nel 2015, nonché l'attività del *Senate Modernization Committee* denotano la volontà di una parte significativa dei componenti del Senato, di procedere verso l'adozione di alcune riforme che, seppur non mirate alla modifica della disciplina costituzionale dell'Assemblea, possono tuttavia incidere su aspetti non secondari della sua attività politica e istituzionale, consentendole di guadagnare di nuovo il sostegno dei cittadini canadesi ¹³⁰.

In tale direzione, anche una riforma del regolamento parlamentare relativa agli *standard* di condotta dei Senatori e ad alcuni passaggi del procedimento legislativo consentirebbe infatti alla Camera Alta di esprimere il proprio fondamentale carattere senza violare i limiti imposti dalla Corte Suprema. Tali misure potrebbero assicurare la «riabilitazione» ¹³¹ della *Red Chamber* presso l'opinione pubblica canadese, introducendo nuove regole per combattere l'assenteismo che cronicamente contraddistingue le sue sedute e per fissare elevati parametri deontologici in base ai quali sospendere o addirittura rimuovere quei suoi membri che abbiano discredito il profilo dell'istituzione con la loro condotta personale oppure a causa di un insanabile conflitto di interesse.

Un Senato «rinvigorito» ¹³², in quanto resosi promotore della sua stessa riforma, sarebbe inoltre chiamato ad intervenire sulle proprie regole interne anche per ridurre quei poteri che ne caratterizzano la posizione nel processo legislativo in relazione alla Camera dei Comuni.

(citato da L. Trimble, *Status quo Unacceptable; Senate Reform Possible; Abolition by Stealth Anti-Democratic*, in [Constitutional forum, 2, 2015](#)).

¹²⁹ Emblematica, al riguardo, la discussione del disegno di legge governativo relativo alla disciplina della «morte medicalmente assistita» svoltasi nel giugno 2016 (*bill C-14*) nel corso della quale, dopo un approfondito e vivace dibattito, sono stati presentati da parte di alcuni Senatori indipendenti dell'area liberale due emendamenti non sostenuti dal Governo che l'aula ha poi in parte adottato. Nonostante il voto contrario a tali modifiche da parte della Camera dei Comuni e il permanere della tensione tra il Governo e i Senatori indipendenti, il Senato ha in seguito comunque assicurato l'approvazione definitiva del disegno di legge nei tempi previsti (cfr., A. Wherry, *C-14 shows the Senate merely doing its job*, in [CBS News, 19-06-16](#)). Contrario ad una completa trasformazione del Senato in una Camera composta solo di *Independents*, A. Heard, *The Senate's Role in Reviewing Bills from the House of Commons*, cit., 9, secondo cui sussiste il rischio che molti di essi, in assenza di un *caucus* parlamentare di riferimento, si dimostrino non adeguatamente preparati ad esprimersi con il necessario equilibrio sulle diverse e complesse questioni sottoposte abitualmente all'Assemblea; né capaci di garantire la trasparenza del dibattito politico.

¹³⁰ Sul superamento di quella imperante «ortodossia» che sancisce la necessaria contestualità di tutti gli interventi di riforma del Senato, B. Hicks, *Placing Future Senate Reform in Context*, in [Constitutional Forum, 2, 2015](#), 18 ss.. Invece, per una «riforma progressiva» dell'*Upper House*, S. Stilborn, *Senate Reform: An Incremental Option*, in [Canadian Parliamentary Review, 3, 2015](#).

¹³¹ A. Heard, *Tapping the Potential of Senate-Driven Reform*, cit., p. 52.

¹³² *Ibidem*.

Così, l'introduzione di alcune modifiche alle *Senate Rules* finalizzate, tra le altre, a migliorare l'esercizio del potere di emendamento, a ridurre al minimo la fase di disaccordo delle Camere nell'approvazione di un testo di legge ed a superare le pratiche che consentono ai Senatori di dilatare intenzionalmente i tempi di discussione prima della chiusura della sessione (il già richiamato *indirect veto*), consentirebbe all'*Upper House*, come indicato dalla stessa *Senate Reform Reference*, di operare pienamente quale «*complementary legislative chamber of sober second thought*»¹³³.

Alla luce di ciò, il Senato può quindi trasformarsi in un' autentica «*House of Review*»¹³⁴ chiamata non a competere con l'altro ramo di *Parliament Hill*, ma a migliorare in modo costruttivo la qualità dei disegni di legge da esso adottati e a moderare le politiche governative che ne contraddistinguono in modo prevalente l'attività, ponendosi così come un originale esempio di Camera non elettiva in grado di garantire l'equilibrio dei poteri in una matura forma di governo maggioritaria¹³⁵.

¹³³ Sull'opportunità di perseguire *self-reforms*, limitate, ma «innovative e audaci», emersa dalla conferenza *Time for Boldness on Senate Reform*, organizzata dall'*University of Alberta's Centre for Constitutional Studies* il 13 e 14 marzo 2015, nel XXX anniversario del citato *Report of Alberta's Select Special Committee* (a cui è stato dedicato un numero speciale del *Constitutional forum*), si vedano M. Burton e S. Patten, *A Time for Boldness? Exploring the Space for Senate Reform*, [ivi](#), pp. 1 ss.; A. Dodek, *Addressing the Senate's "Triple-Deficit": The Senate as Driver of its own Reform*, [ivi](#), pp. 39 ss..

¹³⁴ Cfr., P. G. Thomas, *Modernizing the Senate: Moving from a House of Political Parties to a House of Review?*, [relazione](#) allo *Special Committee on Senate Modernization*, 13-04-16.

¹³⁵ A. Heard, *Tapping the Potential of Senate-Driven Reform*, cit., pp. 49 ss.. Sulla necessità di un simile «equilibrio differenziato» L. Scaffardi, *La revisione del mandato senatoriale in Canada*, cit., p. 238. Sull'esperienza del Canada intesa come un autentico «laboratorio costituzionale», G. Rolla, *L'ordinamento costituzionale del Canada: un laboratorio in continua evoluzione*, in, *A trent'anni dalla Patriation canadese*, a cura di E. Ceccherini, cit., pp. 16 ss..

The aim of this paper is to explain the development of the proposals for reform of the Canadian Senate, a second Chamber that appears quite different from most of the second Chambers in federal systems because it is modelled on the British House of Lords and its primary function is not to represent the provincial interests into the Federation. Reform of the Upper House has been an issue for much of Canadian history and the various proposals debated over the years have concerned the appointment mechanism, the popular election of senators, the length of senators' terms and its legislative power. After the failure of the constitutional reform attempts of the 1980s and 1990s and the recent advisory opinion rendered by the Supreme Court of Canada as to which constitutional amending procedure is applicable to the reform of the Senate, the proposals focused on reforms that did not require constitutional amendments. In December 2015 the new Prime Minister Justin Trudeau has adopted a non-constitutional reform based on the establishment of a non-partisan senatorial appointment process and in March 2016, seven new senators, selected under this procedure, were appointed.

ANTEPRIMA/ABSTRACT

Il tema della riforma del Senato è da sempre centrale nel dibattito politico e istituzionale canadese. Fin dalla sua costituzione, infatti, in ragione delle peculiarità che caratterizzano la sua composizione e il suo funzionamento, l'*Upper House* è stata costantemente oggetto di numerose proposte di riforma che si sono caratterizzate per la diversità delle soluzioni suggerite. I progetti presentati hanno infatti proposto da un lato di trasformare il Senato in una vera Camera rappresentativa dei territori chiamata a operare come un'istanza di riflessione, dall'altro di rafforzare la sua legittimazione democratica e di ridefinire i suoi poteri legislativi a vantaggio della Camera dei Comuni. Non sono comunque mancate anche proposte più radicali volte a prevedere semplicemente l'abolizione della Camera Alta in favore di un assetto di tipo monocamerale, giudicato più funzionale alla dinamica della forma di governo del Canada. Sebbene tutti i tentativi di riforma, anche se limitati, abbiano sempre sollevato resistenze politiche e obiezioni costituzionali, quello avviato su iniziativa del Primo Ministro Harper si è scontrato con i limiti imposti dalla storica pronuncia della Corte Suprema canadese del 2014 che ha sancito l'illegittimità costituzionale di ogni riforma del Senato adottata dal Parlamento federale senza il consenso delle Province. La soluzione invece recentemente adottata dal nuovo *Premier* Justin Trudeau si limita a rendere più politicamente indipendente l'Assemblea attraverso lo scioglimento del *caucus* del Partito Liberale nella *Red Chamber* e la creazione di un comitato di saggi chiamato ad assicurare una *non-partisan selection* delle candidature senatoriali.