



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

DALLA *OMNIBUS LEGISLATION* AGLI “*OMNIBUDGET BILLS*”. VERSO NUOVI ABUSI DEI POTERI NORMATIVI DEL GOVERNO?*

di Mario Altomare**

Il quadrimestre preso in esame ha visto emergere notevoli perplessità e preoccupazioni manifestate dal mondo politico, accademico e mediatico a seguito della presentazione da parte del Governo a guida liberale di alcuni *bill omnibus*, ossia disegni di legge che apportano numerose e disorganiche modifiche e abrogazioni in svariati settori normativi dell'ordinamento giuridico e che, pertanto, rendono estremamente difficile per il Parlamento riuscire a esercitare una compiuta attività di esame in dettaglio delle proposte che vi sono contenute.

Innanzitutto, appare opportuno osservare come tali perplessità derivino sostanzialmente dall'inaspettato cambio di rotta del Primo Ministro Trudeau, il quale aveva promesso, durante la campagna elettorale del 2015, di non voler più ricorrere allo strumento dei progetti di legge *omnibus* e di mettere mano ad una riforma generale degli *Standing Orders* della Camera dei Comuni che, tra le altre cose, avrebbe definitivamente posto fine ad ogni uso smodato di questa “undemocratic practice”, così come era stata definita nella piattaforma politica del Partito Liberale in occasione delle ultime elezioni federali. Tale modifica è

* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

** * Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Roma “La Sapienza”.

stata poi approvata nel giugno del 2017 e, in tema di *omnibus legislation*, ha conferito allo *Speaker* della *House of Commons* il potere di disporre votazioni separate e distinte sulle singole disposizioni contenute in un disegno di legge *omnibus* “where there is not a common element connecting the various provisions or where unrelated matters are linked” (*S. O. 69 [1]*). Inoltre, questa previsione non trova applicazione “if the bill has as its main purpose the implementation of a budget and contains only provisions that were announced in the budget presentation or in the documents tabled during the budget presentation” (*S.O. 69 [2]*).

Nonostante gli obiettivi prefissati dal Premier Trudeau e la successiva approvazione della riforma dei regolamenti dei Comuni, il Governo liberale non ha mancato di introdurre, tra il mese di **febbraio** e il mese di **marzo**, due disegni di legge dal contenuto estremamente vasto ed eterogeneo. Il primo, il [Bill C-69](#), lungo più 412 pagine, qualora venisse approvato finirebbe per modificare diverse leggi che vanno dalla valutazione dell’impatto ambientale all’amministrazione della navigazione sulle acque interne e alla istituzione di una nuova Autorità di regolazione del settore dell’energia. Il secondo, il [Bill C-75](#), anch’esso molto lungo (circa 300 pagine), mira all’obiettivo di riformare numerosissime disposizioni del codice penale, con la particolarità di incorporare altri 3 disegni di legge introdotti dal Ministro della Giustizia tra il 2016 e il 2017 e rimasti fermi alla prima lettura nella Camera dei Comuni.

In secondo luogo, occorre considerare come le principali preoccupazioni risultino legate più che altro allo sviluppo dei c.d. “*omnibudget bills*”, ossia progetti di legge volti ad implementare le misure contenute nella manovra annuale di bilancio, in quanto il Governo Trudeau, da quando è in carica, ha introdotto *budget implementation bills* particolarmente lunghi e complessi (il *Bill C-15* e il *Bill C-29* del 2016 contenevano rispettivamente 179 e 234 pagine, i progetti di legge C-44 e C-63 del 2017 erano composti rispettivamente da 290 e 317 pagine e l’ultimo, il più corposo, ne ha 556).

In realtà, il Ministro delle Finanze Bill Morneau ha negato il carattere *omnibus* dell'ultimo *Budget Implementation Bill*, sostenendo che tutte le disposizioni in esso contenute riflettono in maniera omogenea le misure che sono state annunciate nella presentazione del *federal budget* per l'anno fiscale 2018-19 (sul punto v. [infra](#)). Di conseguenza, secondo il Ministro non sarebbe applicabile in questo caso il potere dello *Speaker* della *House of Commons* di stabilire votazioni in parti separate del progetto di bilancio. Quanto affermato dal Ministro Morneau ha suscitato le forti critiche sia della *NDP House Leader*, la quale ha descritto il nuovo indirizzo dell'Esecutivo in carica come la “newest edition of omnibus legislation”, sia della capogruppo dei Conservatori, che ha sottolineato come il progetto di legge relativo all'implementazione delle misure di bilancio contenesse misure molto differenti (dalla riforma del regime fiscale per le piccole imprese, alla regolazione e tassazione della marijuana o alla discussa *carbon tax*) ciascuna delle quali meritava uno specifico dibattito in assemblea.

Dato il chiaro mutamento di posizione dell'Esecutivo in materia di *omnibus legislation*, occorre notare come nel quadrimestre analizzato sia tornato al centro dell'attenzione pubblica il tema dei possibili abusi da parte del Governo dei suoi poteri normativi. Un tema di cui già si è molto discusso in Canada soprattutto negli anni in cui le amministrazioni conservatrici di minoranza avevano fatto un ampio ricorso, oltre che alla presentazione di progetti di legge *omnibus*, anche della proroga delle sessioni parlamentari e del contingentamento dei tempi di discussione nelle aule parlamentari. Tali strumenti, si ricordi, erano utilizzati per far fronte alla condizione di debolezza ed instabilità politica in cui si trovavano i Governi Harper, essendo privi di una solida maggioranza parlamentare che li sostenesse e di conseguenza numerosi disegni di legge di origine governativa non venivano approvati. Nella legislatura in corso, invece, il Governo Trudeau gode del supporto della maggioranza assoluta dei seggi, per cui risultano ben altri i presupposti che hanno spinto verso l'adozione dei disegni di legge *omnibus*.

Secondo alcuni commentatori politici canadesi il Governo in carica sarebbe pronto a riprendere un uso imprompto degli *omnibus bill* per realizzare il proprio programma politico, in quanto le dure tattiche ostruzionistiche messe in atto dai Conservatori (come si è verificato nell'ambito del caso Atwal scoppiato durante il viaggio in India compiuto dal Primo Ministro e dalla sua famiglia; sul punto v. [infra](#)) ed il ruolo politicamente più indipendente esercitato dalla Camera Alta (data la presenza di un gran numero di *non-partisan Senators* selezionate dall'*Independent Advisory Board for Senate Appointments*) hanno reso più difficile l'approvazione dei progetti di legge di iniziativa governativa.

Secondo altri, al contrario, un Senato politicamente indipendente sarebbe maggiormente in grado di assumere un ruolo più attivo nell'esaminare le proposte legislative dell'Esecutivo, respingendo i progetti di legge *omnibus* approvati e trasmessi dalla Camera dei Comuni, la quale ultima si trova invece ad essere controllata dal partito che detiene la maggioranza assoluta dei seggi e perciò non risulta perfettamente capace di esercitare un'efficace funzione di scrutinio sull'operato del Governo. Pertanto, emerge chiaramente come, in presenza di un *non-partisan Senate*, i rapporti convenzionali tra i due rami del Parlamento canadese potrebbero rimodularsi radicalmente, venendo meno quella preminenza di fatto che viene riconosciuta alla Camera dei Comuni nei confronti della *Upper House*, che di solito si oppone solo di rado alla volontà espressa dalla prima.

Detto ciò, occorre rilevare che nel quadrimestre analizzato alcuni commentatori politici hanno messo in risalto come un eventuale abuso della legislazione *omnibus*, e in particolare degli *omnibudget bills*, possa essere impedito, o quantomeno limitato, da quel potere dello *Speaker* della *House of Commons* di stabilire votazioni in parti separate sulle misure eterogenee di un *bill omnibus*, di cui già si è parlato precedentemente. Con l'esercizio di tale potere lo *Speaker* sarebbe chiamato a sostenere e difendere i diritti dei parlamentari e ad adottare un approccio molto più rigoroso per stabilire se le disposizioni di un disegno di

legge siano da considerarsi omogenee e coerenti per la materia o per lo scopo cui esse si riferiscono.

Alla luce del dibattito di questi mesi, sarà quindi interessante vedere come lo *Speaker* della Camera dei Comuni, da un canto, ed il Senato, dall'altro, faranno uso dei loro poteri per arginare la tendenza dell'attuale Governo di ricorrere al dispositivo dei disegni di legge *ominibus* ed evitare così il rischio che si riconfiguri uno sbilanciamento del riparto dei poteri tra Legislativo ed Esecutivo a favore di quest'ultimo.

ELEZIONI

VERSO LE ELEZIONI IN ONTARIO

In questi mesi in Ontario si sta svolgendo la campagna elettorale, al centro di una grande attenzione politica e mediatica di tutto il Paese, in vista delle elezioni del 7 giugno prossimo. Gli elettori dovranno scegliere se confermare o meno la fiducia alla Premier in carica, la liberale Kathleen Wynne, o se optare per Andrea Horwath, leader provinciale del Nuovo Partito Democratico, o per il neo eletto leader dei *Tories* dell'Ontario, Doug Ford. Si rilevi innanzitutto che l'Ontario è tradizionalmente una roccaforte dei Liberali, che lo governano dal 2003 e che questa è la prima campagna elettorale della provincia in cui i partiti non potranno più ricevere donazioni da sindacati o società, ma solo da persone fisiche; inoltre saranno allocati 15 seggi in più rispetto alle elezioni del 2014, passando da 107 a 122, dato l'incremento della popolazione dell'Ontario degli ultimi anni. È opportuno sottolineare che l'Ontario è stata la prima provincia, grazie ad una iniziativa della Premier Wynne, ad introdurre dal **1 gennaio** un aumento della paga minima oraria del 21% (si è passati da 11,60 a 14 dollari all'ora) e ad approvare la riforma del Pharmacare, che prevede la gratuità dei farmaci che necessitano di ricetta medica per chi è al di sotto dei 24 anni. Risultati che rappresentano i principali punti di forza del programma liberale licenziato dalla Wynne, la quale ha avuto occasione di illustrarli efficacemente all'Assemblea legislativa di *Queen's Park* il **19 marzo**, giorno del discorso dal Trono (v. [infra](#)) che di fatto ha dato il via alla campagna elettorale. Il programma politico dei Conservatori Progressisti, invece, si vuole presentare come una piattaforma

nuova e più semplificata, in cui si propone l'eliminazione del *sex education curriculum* dalle scuole provinciali, la privatizzazione della vendita di alcolici e marijuana e un taglio della spesa pubblica del 4%, senza però individuare le aree di intervento da parte del Governo. Doug Ford si è inoltre detto preoccupato per l'elevato debito dell'Ontario e per gli insufficienti sforzi compiuti dal Governo Wynne diretti a rallentare l'aumento dei prezzi immobiliari nella *Greater Toronto Area*, l'area metropolitana più popolosa del Canada, proponendo così di impiegare spazi e terreni sottoutilizzati per costruire case unifamiliari più economiche e di abrogare la tassa per gli acquirenti stranieri di immobili. Per quanto riguarda le proposte del NDP, il leader provinciale ha rivelato che le priorità del suo partito consisteranno nell'estendere la copertura sanitaria e migliorare la qualità dei servizi sanitari, aumentare l'aliquota dell'imposta sulle società e nazionalizzare la *Hydro One*, società di distribuzione dell'energia elettrica in Ontario.

Inoltre, il **5 aprile** il Ministro del commercio e la Ministra delle politiche per le persone disabili del Governo dell'Ontario hanno fatto sapere che intendono rinunciare alla loro candidatura alle prossime elezioni per motivi di salute. Una notizia inaspettata che indebolisce la squadra della Premier Wynne, già in calo rispetto al *PC Party* di Doug Ford come dimostra l'ultimo [sondaggio](#) diffuso dalla *Campaign Research*.

PARTITI

LA CONVENTION DEL NEW DEMOCRATIC PARTY

Dal **15 al 18 febbraio** ad Ottawa si è tenuta la *Convention* del Nuovo Partito Democratico. Più di 1700 delegati provenienti da tutto il Paese si sono incontrati in quello che Jagmeet Singh, leader del partito dall'ottobre 2017 e il primo sikh di origini indiane a guidare la sinistra canadese, ha definito come "the most well-attended policy convention ever". I lavori di questa *Convention* si sono svolti in un clima di tensioni e spaccature all'interno del partito in merito all'espansione del progetto di costruzione dell'oleodotto *Trans Mountain*, di proprietà della compagnia *Kinder Morgan*, e di forte imbarazzo per gli scandali sui presunti abusi sessuali che hanno coinvolto due deputati federali. Ma l'elemento di maggiore novità è stato sicuramente il pieno riconoscimento di Singh alla guida del partito. Nel discorso più importante che ha pronunciato dopo la sua elezione, Singh ha rimarcato quelli che a suo avviso rappresentato i due principi fondamentali capaci di tenere unito il partito: l'importanza dell'ambiente e la centralità

dell'economia. Inoltre, ha rassicurato che sono in corso le opportune indagini relative alle accuse di condotte inappropriate rivolte al MP Eric Weir e che sono stati avviati i procedimenti interni per verificare la fondatezza delle accuse di molestie sessuali nei confronti dell'ex MP Peter Stoffer. Subito dopo il suo discorso si è tenuto il consueto *leadership vote* previsto dall' [art. VI, par. 3, let. a\) del NDP Constitution](#) e il 90,7% dei delegati ha votato contro la proposta di tenere un'altra competizione per la *leadership* del partito, confermando così il mandato dell'attuale leader.

La *Convention* è stata una occasione utile per discutere su altre tematiche di grande attualità nella politica interna e internazionale: dalle misure per combattere le disuguaglianze sociali alla posizione del partito sull'occupazione israeliana dei territori palestinesi, dalla copertura universale delle cure dentistiche all'istruzione gratuita, dalla depenalizzazione dell'uso delle droghe all'istituzione di tasse più alte per i ricchi, dall'aumento della paga minima all'esclusione dei bambini dalle “*no-fly list*” canadesi. Tuttavia, non c'è alcuna garanzia che questi e altri punti cruciali entreranno a far parte della piattaforma elettorale del partito in vista delle prossime *general election* del 2019. In effetti, come ha detto Jagmeet Singh, queste proposte costituiscono solo “*aspirational principles*” e al momento non esiste un piano per la loro attuazione.

Merita inoltre di essere segnalata anche una [risoluzione](#), votata l'ultimo giorno della *Convention*, con cui i delegati riconoscono che il “*rimpatrio*” della Costituzione avvenuto senza il consenso del Québec sia stato un “*historic mistake*” e accolgono favorevolmente ogni sforzo teso a coinvolgere la provincia francofona nel quadro costituzionale canadese, oltre a incoraggiare le riforme del testo costituzionale “*negotiated in good faith and nation to nation*”, dirette a ristabilire su nuove basi le relazioni tra le popolazioni indigene e la Corona.

LA TRAVAGLIATA CORSA ALLA *LEADERSHIP* DEL PARTITO CONSERVATORE PROGRESSISTA DELL'ONTARIO

Il **25 gennaio**, Patrick Brown, leader da maggio 2015 del *Progressive Conservative Party of Ontario*, si è dimesso dalla sua carica per le accuse di molestie sessuali mossegli da parte di due donne in riferimento ad episodi avvenuti circa 10 anni fa, quando Brown era ancora deputato federale. Nella conferenza stampa tenutasi il **24 gennaio**, l'MPP di Barrie aveva respinto le accuse delle due donne, mentre subito dopo la conferenza i suoi 6 più stretti collaboratori hanno rassegnato le loro dimissioni, alle quali sono seguite il giorno dopo quelle di Brown, appunto, il quale però si è rifiutato di rinunciare all'altra carica di deputato provinciale.

Il *caucus* del partito ha quindi convocato un vertice il **26 gennaio**, per l'elezione del *leader ad interim*, come stabilito dall' [art. 23 PC Party Constitution](#),

incaricato di guidare il partito fino a quando non sarà scelto un nuovo leader. Ad occupare questa carica pro-tempore il *caucus* del partito ha scelto, all'unanimità, Vic Fedeli, ex sindaco di North Bay.

Si è così aperta la corsa alla *leadership* del partito, che si è basata essenzialmente su una accesa contrapposizione tra la base e il gruppo dirigente, quest'ultimo accusato, da un alto, di non essersi accorto di alcune anomalie nelle iscrizioni, gonfiate di almeno 70.000 tessere e, dall'altro, di aver sostenuto Brown anche dopo le sue dimissioni. Tra l'altro, la vicenda dell'ormai ex leader dimissionario si è ulteriormente complicata, in quanto, dopo essere stato espulso dal *caucus* del partito il **16 febbraio**, è stato riammesso a presentare la sua candidatura per correre alla *leadership*, ma vi ha dovuto successivamente rinunciare a causa di nuove pesanti accuse emerse nei suoi confronti. Accuse basate su alcune indiscrezioni relative alle pressioni che egli avrebbe esercitato sul risultato della *nomination* nell'ambito del distretto di Hamilton West-Ancaster-Dundas, per l'elezione dei candidati del PCP all'Assemblea provinciale dell'Ontario, che si rinnoverà il 7 giugno 2018. Sulla vicenda è stato aperto un fascicolo dalla polizia di Hamilton da cui ne sono scaturite le indagini avviate dai procuratori federali.

Le procedure di voto per selezionare il nuovo capo dei *Tories* dell'Ontario si sono concluse l'**8 marzo** con l'elezione di Doug Ford, il quale ha avuto la meglio sugli altri 3 candidati (Tanya Granic Allen, Christine Elliot, Doug Ford e Catherine Mulroney). Ford, che durante la campagna elettorale ha attaccato duramente l'establishment del suo stesso partito, sfiderà l'attuale Premier dell'Ontario, la liberale Kathleen Wynne, alle elezioni del prossimo 7 giugno, con cui si sceglierà il prossimo Governo della provincia. Tuttavia, Christine Elliott, arrivata seconda, ha denunciato gravi irregolarità nelle votazioni, in quanto a migliaia di elettori è stata assegnata una circoscrizione sbagliata e perchè si è registrata una sottilissima discrepanza negli *electoral points* (sono 100 in ciascuno dei 124 distretti) conquistati da lei e da Ford. In seguito, la Elliott ha dichiarato che il suo staff ha riesaminato il risultato, che è stato tra l'altro confermato dal capo del *Leadership Election Organizing Committee*, riconoscendo così la vittoria del suo rivale.

È interessante notare che il sistema di votazione interno al *PC Party* prevede il Voto Alternativo ed è stato aperto a tutti i membri del partito che siano in possesso di specifici requisiti: essere cittadino canadese residente in Ontario, aver compiuto almeno 14 anni e aver versato un contributo di iscrizione di 10 dollari canadesi. Inoltre, si evidenzia che le procedure di votazione sono state gestite con metodo elettronico ma si sono registrate alcune complicazioni e ritardi riguardo all'*iter* di identificazione dei membri. Proprio per tali complicazioni alcuni di questi non sono riusciti a votare e prima della proclamazione del nuovo leader, programmata per sabato **10 marzo**, è stata proposta una *application*, grazie all'iniziativa di John Nunziata ex deputato liberale, dinanzi alla *Ontario Superior*

Court of Justice, sezione distaccata di Toronto, per chiedere una *injunction* che stabilisse un prolungamento delle procedure di votazione di almeno un'altra settimana. In questa sezione basti menzionare che il *Superior Court Justice*, Todd Archibald, ha rigettato la richiesta e sostenuto le posizioni del partito. Ci occuperemo più approfonditamente della decisione su questo caso nella sezione dedicate alle Corti (v. [infra](#)).

L'INCERTO FUTURO DEL BLOC QUÈBÈCOIS

Il *parliamentary caucus* del Blocco del Québec ha subito il **28 febbraio** la scissione di 7 dei suoi 10 membri alla *House of Commons*, a seguito di un ultimatum, rimasto inascoltato, con il quale gli scissionisti intimavano la leader del partito Martine Ouellet a dimettersi dalla carica che riveste dallo scorso marzo 2017. Si è così ridotta drasticamente la già fragile consistenza numerica del *caucus* del partito, che rimaneva comunque al di sotto della soglia minima di 12 seggi per dar vita a un gruppo parlamentare, come previsto dalla prassi. La Ouellet, che non è un membro dei Comuni ma detiene un seggio come Indipendente in seno all'Assemblea Nazionale del Québec, è stata accusata di condurre una *leadership* eccessivamente decisionista e di anteporre le istanze indipendentiste ai problemi reali della popolazione quebecchese. Tuttavia, i membri che hanno abbandonato il *caucus* del partito, e che ora hanno costituito il *Groupe parlementaire Québécois*, hanno annunciato che continueranno a sostenere la battaglia politica della separazione del Québec dalla Federazione canadese, seppure con una strategia diversa, non più incentrata sul movimento sovranista radicale, che lega la soluzione di qualsiasi problema della provincia francofona alla sua indipendenza, bensì su un approccio pragmatico che miri a difendere gli interessi del Québec, senza assumere toni separatisti, cercando di trovare nuovi compromessi con il *Roc* (*Rest of Canada*).

È chiaro che nella fase attuale l'influenza del Blocco del Québec sulla politica nazionale si sia fortemente ridimensionata rispetto al 1993, quando, sotto la guida di Lucien Bouchard, il partito aveva il controllo di 54 seggi ai Comuni e rappresentava l'opposizione ufficiale. Oggi, con soli 3 MPs, la sopravvivenza del *once-strong party* a livello federale appare evidentemente una questione aperta.

PARLAMENTO

IL PROGETTO DI BILANCIO TRA UNA CRESCITA PIÙ INCLUSIVA E LE INCERTEZZE SULLE SORTI DEL NAFTA

Il **27 febbraio** il Ministro delle Finanze Bill Morneau [ha presentato](#) alla Camera dei Comuni il bilancio federale – denominato “*Equality and Growth for a Strong Middle Class*” - per l’anno fiscale 2018-2019. Si tratta di una serie di misure fiscali e di spesa che il Governo prevede di attuare nell’ambito del prossimo [ciclo finanziario](#), incentrate su una crescita economica più sostenibile, fondata sull’innovazione tecnologica e, soprattutto, più inclusiva in quanto tesa a realizzare una effettiva parità di reddito tra uomini e donne, a contrastare la violenza di genere e a favorire l’imprenditoria femminile. Occorre poi segnalare i fondi che il Governo stanzerà per il “*parental leave*”, che consentirà ai genitori di ottenere un congedo dal lavoro di 5 settimane dopo la nascita del figlio, e per gettare le basi di un *Universal Pharmacare Plan*, che renda effettivo il principio di accesso universale alle cure, già stabilito formalmente nella legge istitutiva del sistema sanitario, e che garantisca una più bilanciata distribuzione dei costi tra le province nella fornitura dei farmaci. Detto ciò, è importante anche evidenziare che il terzo budget presentato dal Governo liberale risente fortemente dei progressi limitati sui negoziati con Stati Uniti e Messico per ridefinire i dettagli del *North American Free Trade Agreement*, in relazione al quale i problemi principali si registrano sul campo della proprietà intellettuale e dell’agricoltura. Di conseguenza, il progetto di bilancio 2018 esprime chiaramente una politica economica particolarmente cauta, che prevede piani di investimento di portata modesta e voci di spesa limitate, in attesa almeno di conoscere quali saranno i prossimi sviluppi nell’evoluzione delle trattative riguardanti l’accordo di libero scambio nordamericano.

L’OSTRUZIONISMO DEI CONSERVATORI E IL CASO ATWAL

Tra il **22 e il 23 marzo** i Conservatori hanno messo in atto un serrato *filibustering* alla Camera dei Comuni a seguito della sconfitta su una loro [mozione](#) con cui chiedevano di sentire il *National Security Advisor* del Primo Ministro, Daniel Jean, sul caso dell’ex terrorista sikh, Jaspal Atwal, apparso al fianco della *First Lady* in occasione di un ricevimento ufficiale tenutosi durante il viaggio in India compiuto dalla famiglia Trudeau. L’ostruzionismo è stato caratterizzato da oltre 20 ore di votazioni aventi a oggetto 260 mozioni presentate dai *Tories* in merito alle *fiscal estimates* introdotte dal Governo per tracciare il quadro delle spese necessarie a coprire il fabbisogno reale di ciascun dipartimento. Poiché i voti parlamentari su queste stime rappresentano un vero e proprio atto di fiducia nei confronti dell’Esecutivo, i MPs liberali hanno dovuto

presenziare all'intera seduta per evitare che il Governo andasse incontro ad una sconfitta in materia finanziaria che si sarebbe tradotta in una manifestazione di sfiducia da parte della Camera dei Comuni. Certamente i Conservatori non avevano i numeri necessari per bocciare le stime di bilancio, ma erano ugualmente determinati a bloccare le attività della Camera bassa per ottenere dal Premier Trudeau tutte le informazioni sul suo viaggio in India.

L'ostruzionismo sembra aver sortito l'effetto voluto, dato che il **16 aprile** il *National Security Adviser* è stato sentito dallo *Standing Committee on Public Safety and National Security* della Camera dei Comuni, dinanzi al quale ha [dichiarato](#) che il caso Atwal non costituirebbe un rischio per la sicurezza nazionale, ma tutt'al più una potenziale "controversy that could erupt" con il Governo di New Delhi, sottolineando che i servizi di *intelligence* erano già da molto tempo al corrente dell'invito di Jaspal Atwal al ricevimento in onore del Primo Ministro Trudeau.

IL GOVERNMENT BILL CONTRO LE MOLESTIE SESSUALI SUI POSTI DI LAVORO

Sulla scorta degli scandali a sfondo sessuale che hanno coinvolto diversi parlamentari nell'ultimo quadrimestre, il primo progetto di legge ad essere discusso ai Comuni il **19 gennaio** è stato il *Bill C-65 - An Act to amend the Canada Labour Code (harassment and violence), the Parliamentary Employment and Staff Relations Act and the Budget Implementation Act, 2017, No. 1*. Il progetto è stato introdotto dal Governo lo scorso autunno e si trova adesso assegnato all'esame dello *Standing Committee on Human Resources, Skills and Social Development*. Se dovesse superare l'approvazione parlamentare e ricevere il *royal assent*, il *Bill* apporterebbe una serie di modifiche alla Parte II del *Canada Labour Code*, dedicata alla materia della sicurezza e della salute sul lavoro. Tra queste: si ampliava l'ambito di applicazione della Parte II del Codice, per coprire non solo gli infortuni e le lesioni fisiche dei lavoratori, ma anche la loro integrità psicofisica; si estenderebbero i doveri del datore di lavoro, il quale sarebbe chiamato a indagare, documentare e riferire su "ogni incidente, episodio di violenze o di molestie sessuali, malattie professionali e ogni altra situazione pericolosa" che dovesse verificarsi sul posto di lavoro; si estenderebbe l'applicazione degli standard di sicurezza e salute sui posti di lavoro anche ai dipendenti della Camera dei Comuni e del Senato, apportando così una modifica anche al *Parliamentary Employment and Staff Relations Act*.

OMNIBUS LEGISLATION

V. [INFRA](#): INTRODUZIONE

GOVERNO

LA POSIZIONE DEL GOVERNO FEDERALE SULLA COSTRUZIONE DELL'OLEODOTTO KINDER MORGAN

Il Ministro dell'Ambiente, Jim Carr, [ha annunciato](#), nel dibattito svoltosi il **12 febbraio** alla Camera dei Comuni sulla base di una [mozione](#) presentata dai Conservatori in merito al [Trans-Mountain Expansion Project](#), che il Governo federale non permetterà alla provincia del British Columbia di “stall or stop the project. That is simply not an option”. La *Opposition motion*, promossa dalla deputata conservatrice Shannon Stubbs, ha sottolineato la necessità di realizzare il progetto della costruzione dell'oleodotto *Kinder Morgan*, già approvato a livello federale nel 2016, che dovrà trasportare il petrolio dall'Alberta al British Columbia, oltre a sollecitare il Governo Trudeau ad intervenire prontamente “using all tools available”. In risposta a tale mozione, il Ministro Carr ha inoltre affermato che il Governo non si tirerà indietro a difendere l'interesse nazionale, ricordando il suo intervento presso il *National Energy Board* per ottenere nel più breve tempo possibile l'emissione di permessi relativi alla costruzione del gasdotto. Dall'intervento del Ministro si evince come il ruolo del Governo federale in questa vicenda sia completamente opposto alla posizione dei Conservatori espressa nella suddetta mozione, con cui, secondo Carr, cercano “to divide our country and pits the environment against the economy, province against province, and region against region”. Al contrario, il Governo centrale assume come priorità fondamentale la stretta collaborazione con i Governi di tutte le province, dei territori e con le popolazioni aborigene, sull'esempio del *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change*, il piano di politica ambientale adottato il 9 dicembre 2016 in accordo appunto con le entità federate e i popoli nativi, gli Inuit e i *Métis*.

Inoltre, occorre sottolineare come il vero problema per il Governo Trudeau sia rappresentato attualmente dall'insorgere di una disputa interprovinciale tra l'Alberta e la British Columbia in merito alla realizzazione del progetto di espansione dell'oleodotto (v. [infra](#)), che ha indotto la società Kinder Morgan a sospendere tutte le attività e spese non essenziali connesse al completamento di tale progetto. L'**11 aprile** si è tenuta una riunione straordinaria del Consiglio di Gabinetto per esaminare tutte le opzioni disponibili allo scopo di ottenere la ripresa delle attività di potenziamento del gasdotto, ma il Governo non ha ancora presentato un piano efficace diretto a difendere l'interesse nazionale e a riaffermare la competenza esclusiva federale nella materia relativa al

commercio e alle infrastrutture interprovinciali, come è quella che riguarda il *Trans-Mountain Expansion Project*.

In aggiunta a ciò, è importante osservare come il Premier Trudeau non sia riuscito in questi mesi ad appianare le divergenze che dividono l'Alberta e la British Columbia, dato che il vertice del **15 aprile** con i rispettivi Premier provinciali, Rachel Notley e John Horgan, si è concluso con un nulla di fatto e per non aver cercato il consenso delle 140 *First Nations* che abitano i territori della British Columbia che sarebbero attraversati dall'oleodotto.

NUOVI IMPEGNI PER L'ATTUAZIONE DEI DIRITTI DELLE POPOLAZIONI ABORIGENE

Il **15 febbraio** il Primo Ministro Justin Trudeau [ha rinnovato l'impegno del suo Governo per l'attuazione di un nuovo quadro giuridico che metta al centro la promozione e la tutela dei diritti delle popolazioni indigene](#) che abitano il Canada. Occorre ricordare che il riconoscimento e la tutela dei popoli nativi, oltre che degli Inuit e dei *Métis*, è stato operato per la prima volta in Canada dalla *section 35* della Carta costituzionale del 1982, che distingue la categoria dei "diritti derivanti dai Trattati" e quella dei "diritti aborigeni" prevalentemente di tipo culturale, e dalla *section 25* della Carta canadese dei diritti e delle libertà, disposizione che mira ad evitare che i diritti e le libertà sancite nella Carta incidano negativamente sul godimento dei diritti ancestrali. Nel suo discorso alla Camera dei Comuni, il Premier Trudeau ha denunciato la mancata applicazione di questi articoli da parte dei precedenti Governi e ha parlato della necessità di effettuare una svolta nel modo di affrontare il tema della protezione dei diritti degli aborigeni, tramite una loro effettiva attuazione, altrimenti "we will not have lasting success on the concrete outcomes that we know mean so much to everyone". Pertanto, il nuovo quadro giuridico annunciato da Trudeau costituirà la linea guida per tutte le future relazioni con le popolazioni aborigene e sarà redatto sulla base di consultazioni nazionali condotte sotto la supervisione di Carolyne Bennett, Ministro per i rapporti con le popolazioni indigene e Jody Wilson-Raybould, Ministro della Giustizia. L'obiettivo è di arrivare ad adottare la nuova legislazione prima delle prossime elezioni generali, che si terranno ad ottobre 2019. Le reazioni dei rappresentanti delle diverse comunità aborigene al discorso di Trudeau sono rimaste caute vista la mancanza di precisione che si è scorta nell'affrontare alcuni nodi importanti e problematici che riguardano la protezione dei loro diritti. Ad esempio, Judy Wilson, capo della comunità Neskonlith che abita l'area di Mont Polley, ha sostenuto che Trudeau avesse omesso nel suo discorso il riconoscimento dei diritti sulle terre che queste popolazioni abitano da sempre. Tuttavia, giova ricordare che è stata la Corte Suprema a riconoscere che proprio

lo storico possesso delle terre da parte delle comunità aborigene costituissero la radice da cui derivano i c.d. diritti atavici o *inherent rights* (sentenza *Calder* del 1973 e *Guerin* del 1984). Per cui il Governo federale si è spesso trincerato dietro le decisioni della Corte, lasciando che fossero i popoli nativi ad adire i giudici supremi quando ritenevano di aver subito una lesione nella sfera dei loro diritti ancestrali. Il nuovo pacchetto di misure legislative proposto dal Premier Trudeau mira, perciò, a ridurre il numero di controversie giudiziarie che vertono sui diritti delle *First Nations*. Ma la vera incognita nell'implementazione di simili misure, come ha sottolineato l'*Ontario Regional Chief* dell'Assemblea delle Prime Nazioni Isadore Day, è rappresentata dalle province che detengono il controllo delle risorse naturali, come stabilito dall'art. 92 del CA 1867 e saranno quindi un interlocutore decisivo nel processo di consultazioni che deve preparare all'*Indigenous Rights Plan* voluto da Trudeau.

CORTI

IL DIRITTO DI LIBERO COMMERCIO INTERPROVINCIALE NEL CASO R. V. GERARD COMEAU

Il **19 aprile** la Corte Suprema canadese si è [pronunciata](#) sul noto caso “*free the beer*”, così come è stata definita dalla stampa la vicenda di Gerald Comeau, un uomo residente nella cittadina di Tracadie nel New Brunswick, che nell'ottobre 2012 era stato multato dalla polizia provinciale per aver trasportato dal Québec 14 casse di birra e 3 bottiglie di superalcolici, dato che nella provincia francofona gli alcolici costano molto meno. Comeau ha così sostenuto con i suoi avvocati una lunga battaglia legale per contestare la legittimità costituzionale del *Liquor Control Act* – in particolare la [sec. 134\(b\)](#) - una legge del New Brunswick che stabilisce la quantità massima di alcolici che è possibile importare da altre province, ritenendo che ogni cittadino canadese abbia il diritto di acquistare alcolici in qualsiasi provincia senza alcun tipo di limitazione. Questa tesi è stata bocciata all'unanimità dai nove giudici della Corte Suprema, secondo i quali la Costituzione non sancisce il diritto di libero commercio tra le province e non impedisce, pertanto, che i singoli Governi provinciali possano adottare alcune restrizioni al passaggio delle merci. La Costituzione, come si legge nella sentenza, non può essere intesa alla stregua di un insieme di norme e di principi che sanciscono soltanto la piena integrazione economica tra le entità federate, in quanto tale interpretazione “would significantly undermine the shape of Canadian federalism, which is built upon regional diversity within a single nation”.

La questione costituzionale al centro di questo caso riguarda l'interpretazione della *section 121* del *Constitution Act 1867*, che stabilisce che i prodotti provinciali “shall [...] be admitted free into each of the other provinces”. Già nel 1921 la Corte Suprema aveva sostenuto come tale norma costituzionale proibisse l'applicazione di tariffe commerciali dirette, quali dazi doganali, nello scambio interprovinciale di merci, ma non l'introduzione di altre barriere non tariffarie sotto forma di restrizione quantitative ai prodotti importati. Sulla base di questo precedente, i giudici supremi ribadiscono, nel caso *R. v. Comeau*, che la *section 121*, nel vietare ai Governi provinciali di applicare misure tariffarie, non impedisce loro “from adopting laws and regulatory schemes directed to other goals that have incidental effects on the passage of goods across provincial borders”. Pertanto, lo scopo perseguito da *Liquor Control Act* “is not to impede trade, but rather to restrict access to any non-Corporation liquor, not just liquor brought in from another province”.

Detto ciò, occorre osservare che la sentenza della Corte Suprema riveste una certa importanza che trascende il caso specifico, in quanto riafferma il potere delle singole amministrazioni provinciali di introdurre misure protezionistiche di carattere non-tarifario, che potrebbero impedire un numero non irrilevante di scambi commerciali. Allo stesso tempo, è una decisione che può tornare utile al Governo della British Columbia per rafforzare la sua posizione nell'ambito della controversia con l'Alberta sull'espansione del gasdotto Trans-Mountain, che ha raggiunto livelli molto alti di tensione anche con il Governo federale, accusato da più parti di immobilismo.

L' ADMINISTRATIVE SEGREGATION NELLA GIURISPRUDENZA DELLA SUPREME COURT OF BRITISH COLUMBIA

A seguito della [decisione](#) del dicembre scorso con cui la Corte Superiore dell'Ontario stabiliva l'obbligo di limitare a 5 giorni la pratica della detenzione in isolamento nei penitenziari (il c.d. *administrative segregation*), il **17 gennaio** anche la *Supreme Court of British Columbia* si è pronunciata sul tema del *solitary confinement*, sulla base di un ricorso presentato dalla *B.C. Civil Liberties Association*, e ha sancito che le disposizioni contenute nelle [sect. 31 – 37](#) del *Corrections and Conditional Release Act* (SC 1992, c. 20) [CCRA] violano i diritti di cui alle [sect. 7 e 15](#) della *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Occorre sin da subito notare che, mentre entrambe le decisioni giungono alla medesima conclusione che l'*administrative segregation* confligge con la *section 7* della Carta dei diritti (che attiene al diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della persona), la natura della violazione e le misure necessarie a porvi rimedio sono differenti. Le disposizioni impugnate

però sono le stesse e disciplinano il procedimento con cui può essere disposto l'isolamento carcerario da parte del direttore penitenziario.

Nella [decisione](#) della *Supreme Court of British Columbia*, il giudice Leask ha rilevato che l'isolamento in carcere prolungato nel tempo espone i detenuti a rischi significativi di danni psicologici. Secondo il giudice esiste infatti una stretta connessione causale tra l'*administrative segregation* e il rischio di suicidi e autolesioni che investono i carcerati soggetti a tale regime. Tra l'altro, le norme impugnate risultano, come si evince dalla sentenza, non proporzionali rispetto allo scopo della massima sicurezza nei peniteziari che la legge vuole perseguire, in quanto l'isolamento a tempo indeterminato, oltre al fatto che causa effetti estremamente dannosi per la salute psichica e il benessere sociale delle persone che vi sono sottoposte, non appare neanche uno strumento che permette di ottenere l'obiettivo prefissato col minore sacrificio possibile degli altri diritti dei detenuti.

A differenza di quanto emerge dalla sentenza del giudice della Corte Superiore dell'Ontario, che ha riconosciuto la lesione della *sect. 7* ma solo per la parte relativa al diritto alla sicurezza, alla libertà e al principio di *fundamental justice*, il giudice supremo della British Columbia ritiene fondate le violazioni della *sect. 7* in tutte le sue parti e del principio di uguaglianza di cui alla *sect. 15*, dal momento che la normativa impugnata prevede un sistema discriminatorio nei confronti dei detenuti indigeni e infermi di mente. Infine, il giudice Leask stabilisce il limite dei 15 giorni massimi di *segregation* come “defensible standard”, rimedio utile contro l'isolamento estremo e prolungato.

LA *INJUNCTION* PER IL PROLUNGAMENTO DELLE VOTAZIONI PER SCEGLIERE IL NUOVO LEADER DEL *PC PARTY*

Il **9 marzo** il giudice Todd Archibald della *Ontario Superior Court of Justice* [ha rigettato](#) la richiesta di *injunction* presentata da un membro del Progressive Conservative Party of Ontario, che era diretta a rimandare di una settimana le votazioni per scegliere il leader del partito, in quanto alcuni iscritti non avevano ricevuto il numero elettronico necessario ad esprimere il loro voto. Il giudice non ha riscontrato l'esistenza dei presupposti richiesti per emettere il provvedimento di urgenza richiesto dall'*applicant*, in quanto, per ciò che attiene al *balance of convenience*, “One more week without a leader impacts every member of the Progressive Conservative Party of Ontario”, per cui “The clear balance is in favour of the respondents”. Per di più, da quanto si legge nel testo della decisione emerge chiaramente che gli *applicants*, privati del loro diritto di voto, avrebbero dovuto tentare di risolvere la questione preventivamente all'interno del loro partito, poichè “Asking our courts [...] to intervene in the process every time there is a grievance risks opening the door to an innumerable number of court challenges”.

PROVINCE

ONTARIO, *SPEECH FROM THE THRONE* E PRESENTAZIONE DEL BILANCIO

La terza sessione del quarantunesimo Parlamento dell'Ontario è iniziata il **19 marzo**, giorno in cui in cui si è tenuto il discorso dal Trono. La Governatrice Luogotenente Elizabeth Dowdeswell ha accolto la richiesta, alquanto inaspettata, della proroga dell'Assemblea legislativa provinciale presentata dalla Premier liberale Kathleen Wynne il **15 marzo**. La mossa di chiedere la *prorogation* ha avuto chiaramente una valenza politica ben precisa: in tal modo infatti la Premier in carica ha saputo sfruttare lo *Speech from the Throne* per distogliere l'attenzione degli elettori e dei media dalle vicende interne al *Progressive Conservative Party*, in particolare il ricambio della sua *leadership*, che rischiavano di monopolizzare la campagna elettorale e per elencare all'Assemblea tutti i risultati conseguiti dal suo Governo. Col discorso del Trono, inoltre, la Wynne ha indicato le priorità dei prossimi mesi e ha illustrato il contenuto del budget provinciale, che è stato poi presentato il **28 marzo**: un nuovo piano di investimenti che porterà il deficit sotto l'1% del PIL; stanziamento di nuovi fondi per creare asili nido a sostegno dell'infanzia e per garantire rette universitarie gratuite per gli studenti provenienti da famiglie meno abbienti; ulteriore espansione del piano di copertura dei farmaci che necessitano di prescrizione medica; completamento della riforma della paga minima, che sarà portata a 15 dollari nel 2019 e introduzione di misure di supporto alla formazione professionale per i più giovani.

LO SCONTRO TRA L'ALBERTA E LA BRITISH COLUMBIA PER L'AMPLIAMENTO DELLA *TRANS MOUNTAIN PIPELINE*

Risale al 2008 l'ultimazione della costruzione dell'oleodotto *Trans Mountain*, progettato per trasportare il greggio dall'Alberta alla British Columbia. Cinque anni dopo il suo completamento, la società Kinder Morgan, proprietaria dell'oleodotto, ha proposto al *National Energy Board* di potenziare l'infrastruttura, tramite la costruzione di una nuova *pipeline* parallela a quella già esistente. Il Governo della British Columbia si è da sempre opposto al progetto, in quanto la suddetta società non ha mai fornito dati sufficienti e rassicuranti relativi all'impatto sociologico e ambientale che avrebbe comportato tale potenziamento. Dal canto suo il Governo dell'Alberta ha messo in evidenza la grave perdita sia in

termini di investimenti che di posti di lavoro che si concretizzerebbe qualora l'ampliamento dell'oleodotto non fosse portato avanti. La disputa tra le due province si è acuita ulteriormente quando il **6 febbraio** la Premier dell'Alberta, Rachel Notley, ha deciso di boicottare le importazioni di vino dalla British Columbia, iniziando così una guerra commerciale che ha avuto gravi conseguenze soprattutto per consumatori e aziende agricole. Tale misura, oggetto di una azione inibitoria esercitata dal *B.C. Wine Institute*, è stata presa dopo che il Governo della British Columbia ha chiesto il c.d. permesso di appello dinanzi alla *Federal Court of Appeal* (ai sensi della [sect. 22](#) del *National Energy Board* che consente di adire direttamente la Corte d'Appello federale per impugnare le decisioni della Commissione nazionale dell'energia) al fine di contestare la [decisione](#) del *National Energy Board*, adottata nel dicembre scorso, diretta ad esentare la società *Kinder Morgan* dal rispetto di due sezioni dello statuto della città di Burnaby, sul cui territorio dovrebbe passare il nuovo oleodotto, che avrebbero impedito di proseguire con l'ampliamento dell'opera. In parallelo, anche il Consiglio comunale di Burnaby si è mosso per chiedere la concessione del *leave to appeal* contro la medesima decisione del *NEB*. Su tutte e due le istanze però la Corte d'Appello federale si è pronunciata negativamente, prima il **23 marzo** per quanto riguarda il *leave* che aveva richiesto il Governo della *British Columbia* e poi il **27 marzo** per quello avanzato dalla città di Burnaby, senza motivare le due decisioni visto che, in caso di *dismissal of appeal*, la Corte non è tenuta a farlo. Il Consiglio municipale di Burnaby ha quindi deciso di adire sulla questione la Corte Suprema come giudice di ultima istanza.

Oltre a ciò, occorre segnalare che la British Columbia ha anche minacciato di ridurre la quantità di bitume diluito da trasportare verso le coste occidentali. Bisogna sottolineare che si tratta di una semplice minaccia che non si è ancora tradotta in azioni concrete e che secondo la *Canadian Constitutional Foundation* non poteva giustificare il divieto di importazione sul vino già imposto dall'Alberta. Divieto che è stato poi ritirato il **22 febbraio**, dopo che il Premier della British Columbia, John Horgan, ha annunciato che il suo Governo chiederà alla Corte d'appello provinciale un parere consultivo sulla presunta esistenza di un diritto della provincia a proteggere il suo ambiente naturale, e poter limitare così il volume di greggio trasportato lungo il suo territorio.

Inoltre, il **13 marzo** l'Assemblea legislativa dell'Alberta ha [votato](#) all'unanimità una *Government motion* diretta a sostenere tutti gli sforzi compiuti dal Governo provinciale affinché il progetto di espansione venga portato a termine e per incoraggiare il Governo federale ad adottare tutte le misure necessarie per la costruzione del nuovo oleodotto. È un atto simbolico che è servito a esprimere la

compattezza della comunità politica della provincia, da sempre ferma nel considerare l'importanza che la *Trans Mountain Pipeline* riveste per lo sviluppo energetico dell'Alberta. Tra l'altro, al fine di evitare ulteriori ritardi e impedimenti nella realizzazione del progetto di espansione del gasdotto, il **16 aprile** il Governo provinciale ha introdotto un [nuovo progetto di legge](#) che, se approvato, attribuirebbe all'Esecutivo il potere unilaterale di stabilire tutte le restrizioni commerciali necessarie nei confronti della British Columbia. Una misura che inasprisce ulteriormente i rapporti tra le due province.

Nella disputa tra l'Alberta e la British Columbia ha fatto il suo ingresso anche la provincia di Saskatchewan, pure interessata alla riuscita dell'ampliamento dell'oleodotto, che, come ha suggerito il suo Premier Scott Moe, intende trovare una soluzione in sede giudiziaria, oppure facendo ricorso ad accordi commerciali interprovinciali, o ancora seguendo l'esempio dell'Alberta nell'adottare norme di legge *ad hoc* che conferiscano al Governo piena discrezionalità nel determinare il volume di esportazioni di gas e greggio verso la British Columbia.