numero 2/2024

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2024-2-02-T5W

Modello Westminster nel mondo

Il Senato canadese tra una riforma impossibile e uno *status quo* problematico

Rino Casella
Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato
Università di Pisa

costituzionalismo britannico e irlandese

n. 2/2024

IL SENATO CANADESE TRA UNA RIFORMA IMPOSSIBILE E UNO *STATUS QUO* PROBLEMATICO*

di RINO CASELLA**

ABSTRACT (ITA): Il Senato è da sempre al centro del dibattito politico e istituzionale canadese in quanto la sua composizione e il suo funzionamento non appaiono in grado di rappresentare e proteggere gli interessi delle province, la nomina dei suoi componenti ha risposto a lungo a esigenze di tipo politico e il ruolo che svolge nel sistema non è riconducibile a quello rivestito dalle altre camere alte negli ordinamenti di tipo federale. Così, numerose sono state le proposte di riforma finalizzate a rafforzare la sua legittimazione democratica, a trasformarlo in una camera chiamata a rappresentare i territori e a ridurre i suoi poteri legislativi a vantaggio della Camera dei Comuni. Tutti i tentativi di riforma non sono tuttavia mai sfociati in una revisione costituzionale, ma la soluzione adottata fin dal 2016 dal premier Justin Trudeau attraverso l'introduzione di una *non-partisan selection* delle candidature senatoriali pare stia contribuendo a rendere politicamente più indipendente l'*Upper House.*

ABSTRACT (ENG): The aim of this paper is to recall the reasons why the Senate has always been at the center of Canadian political and institutional debate. Since its composition and functioning do not appear capable of representing and protecting the interests of the provinces, the appointment of its members has long responded to political needs and the role it plays in the system cannot be traced back to that played from the other upper houses in federal-type systems, there have been numerous reform proposals to which it has been the subject. These projects sought to strengthen its democratic legitimacy, to transform it into a representative assembly of the territories and to redefine its legislative powers. However, all the reform attempts have never resulted in a constitutional revision, but the solution adopted since 2016 by Prime Minister Justin Trudeau through the introduction of a non-partisan selection of senatorial candidacies seems to be contributing to making the *Upper* House more politically independent.

PAROLE CHIAVE: Senato, Canada, riforma.

KEYWORDS: Senate, Canada, reform.

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. Il Senato nel dibattito costituente canadese; 3. Una camera non rappresentativa delle province; 4. Il Senato come camera politica; 5. Il ruolo del Senato nel procedimento legislativo; 6. I tentativi di riforma del Senato; 7. Dal nuovo processo di nomina dei senatori avviato dal governo di J. Trudeau nel 2016 alla riforma delle *Rules of Senate* del 2024; 8. Alcune considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il 25 settembre 2024, il Primo ministro canadese Justin Trudeau ha proceduto, per l'88ª volta, alla designazione di un membro del Senato sulla base del processo di selezione delle candidature aperto e *non-partisan* da lui inaugurato nel 2016 subito dopo l'arrivo al governo[1]. Sebbene in passato altri Primi ministri canadesi abbiano al riguardo effettuato più *appointments*[2], la scelta da parte del *premier* liberale di un numero così elevato di senatori "indipendenti" ovvero non affiliati a nessun partito canadese, ha conferito un particolare

* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

** Professore associato di diritto pubblico comparato nell'Università di Pisa.

[1] PRIME MINISTER OF CANADA, *Prime Minister announces the appointment of a senator*, 25 September 2024, 25-09-2024.

[2] Così, William L. Mackenzie King designò 103 senatori, mentre John. A. Macdonald rispettivamente 92.

valore politico e istituzionale al nuovo processo di selezione visti gli effetti che quest'ultimo ha prodotto sulla composizione e sul ruolo dell'*Upper House*.
Infatti, uno dei temi politico-istituzionali più dibattuti in Canada è da anni proprio la riforma del Senato soprattutto in ragione della sua incapacità di rappresentare e proteggere gli interessi delle province, delle modalità di nomina dei suoi componenti e della sua debolezza rispetto alle altre camere alte presenti negli ordinamenti federali.
Così, fin dalla nascita della federazione, innumerevoli sono state le proposte di riforma finalizzate a trasformarlo in una camera autenticamente rappresentativa dei territori, a rafforzarne la legittimazione democratica attraverso l'elezione popolare diretta dei suoi membri e a ridefinirne il ruolo, a vantaggio della Camera dei Comuni, all'interno del procedimento legislativo.
Significativamente, tutte le iniziative per la riforma della camera alta, comprese quelle più radicali incentrate sulla sua abolizione in nome di una soluzione di tipo monocamerale, non solo sono sempre state osteggiate sul piano politico, ma hanno anche sollevato numerose obiezioni costituzionali legate alla complessa e articolata procedura di revisione prevista dall'ordinamento canadese, tanto che nel 2014 la Corte suprema, esprimendosi su di esse, è giunta a sancire l'illegittimità costituzionale di ogni riforma adottata dal parlamento di Ottawa senza il consenso delle province.
Alla luce di ciò, l'analisi intende richiamare le motivazioni che spinsero i Padri della federazione a istituire il *Senate* e, dopo aver sottolineato la sua peculiare natura di camera politica non rappresentativa dei territori, si propone di richiamare i principali tentativi di riforma di cui l'*Upper House* è stata oggetto fin dalla sua istituzione.
In tale quadro, una particolare attenzione è rivolta alle nuove regole adottate dal governo di J. Trudeau per selezionare le candidature senatoriali, soprattutto alla luce degli effetti che la loro quasi decennale applicazione ha indotto sul funzionamento della *Red Chamber*, compresa una controversa modifica, da poco approvata, delle sue regole procedurali potenzialmente destinata a incidere sullo *status quo*.

2. Il Senato nel dibattito costituente canadese

Il Senato canadese è stato istituito nel 1867 attraverso l'approvazione da parte del parlamento di Londra del *British North America Act* (BNA), costituivo del *Dominion of Canada*[3].
In particolare, l'atto definiva l'assetto istituzionale di quest'ultimo sulla base degli accordi raggiunti nel settembre 1864 nella Conferenza di Charlottetown composta dai delegati delle Province Unite (l'*Upper* e il *Lower Canada*, oggi corrispondenti alle Province del Quebec e

[3] Com'è noto, dopo la c.d. *Patriation* del 1982 tale atto è diventato il *Constitutional Act, 1867*; T. GROPPI, *Canada*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 84 ss.; R. MACGREGOR, *The Governament of Canada*, Toronto, Toronto University Press, pp. 21-39; G. DORIA, *In cerca di una normalizzazione. Il Senato canadese alla luce dei modelli comparati del bicameralismo*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2007, p. 1 ss. R. VIPOND, *1867: Confederation*, in P. OLIVER, P. MACKLEM, N. DES ROSIERS (eds.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 83 ss.; A. HEARD, *The Senate: A Late Blooming Chameleon*, in J. BICKERTON, A.G. GAGNON (eds.), *Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 7th, 2022, p. 81 ss; G.W. O'BRIEN, *The Senate of Canada*, Toronto, Irwin Law, 2023, p. 7 ss..

dell'Ontario), del Nuovo Brunswick, della Nuova Scozia e dell'Isola del Principe Edoardo, poi approvati in via definitiva, nell'ottobre successivo, dalla Conferenza del Quebec, comprendente anche i delegati di Terranova e del Labrador[4]. Proprio l'accordo raggiunto in sede costituente dai *Padri della federazione* sulla creazione dell'*Upper House* (inizialmente definita *Legislative Council*) risultò un passo decisivo per la nascita della federazione canadese soprattutto alla luce delle «garanzie»[5] di rappresentanza che offriva alle province.

In seno alla *Quebec Conference*, infatti, una volta evidenziata la necessità di istituire un parlamento bicamerale con il compito di assicurare l'unità del *British North America*, diviso per la diversità della razza, della lingua e della religione, nonché per le enormi distanze geografiche presenti, la questione del ruolo e della composizione della seconda camera divenne assolutamente centrale, finendo per costituire un tassello essenziale dell'intero *compact* alla base della nascente federazione[6].

Così, i delegati, forti dell'esperienza rappresentata dalle seconde camere provinciali che, eccetto quella dell'Isola del Principe Edoardo, erano tutte non elettive, esclusero l'elezione diretta della camera alta non solo per il timore di istituire un'assemblea che, pur non legata al governo da un rapporto di fiducia, potesse finire per contrapporsi politicamente all'*House of Commons*, ma anche in considerazione dell'eccessiva ampiezza delle sue circoscrizioni elettorali e dell'insostenibilità dei costi imposti ai candidati[7].

Nello stesso tempo, i costituenti non vollero neppure attribuire all'*Upper House* il compito di assicurare la rappresentanza di tipo paritario degli enti federati attraverso l'adozione del modello dell'*U.S. Senate*, allora ancora eletto dalle assemblee legislative statali. Tale soluzione, infatti, se da un lato rispondeva alla richiesta della comunità francofona, di vedersi riconosciuto, a tutela della propria identità linguistico-culturale, un peso maggiore in seno all'*Upper House* di quello basato sul mero dato demografico, dall'altro evocava il pericolo di quella sovranità statale all'origine della guerra civile da poco conclusa proprio nella federazione statunitense[8].

Così, l'originale soluzione istituzionale che fu poi adottata dai costituenti rendeva il Senato rappresentativo non delle stesse province, ma delle *Divisions*, delle entità puramente di tipo

[4] La conferenza del Quebec adottò 72 *resolutions* che furono poi discusse dalle assemblee legislative provinciali, dando così forma a un progetto di unificazione incentrato su un testo di 147 articoli che in seguito fu approvato solo da parte del Canada, del Nuovo Brunswick e della Nuova Scozia. Il BNA stabilì tuttavia le modalità per consentire all'Isola del Principe Eduardo e a Terranova, contrari alla ratifica, l'adesione alla federazione, poi avvenuta, rispettivamente, nel 1873 e nel 1949. In merito, D. CREIGHTON, *The Road to Confederation: The Emergence of Canada, 1863-1867*, Toronto, Macmillan of Canada, 1964, p. 188; J. AJZENSTAT, P. ROMNEY, I. GENTLES, W.D. GAIRDNER, *Canada's Founding Debates*, Toronto, University of Toronto Press, 2nd ed., 2003, p. 77 ss.; G.W. O'BRIEN, *op. cit.*, p. 17 ss.

[5] T. GROPPI, *op. cit.*, p. 84.

[6] Sul punto, D. PINARD, *The Canadian Senate: An Upper House criticized yet condemned to survive unchanged?*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (eds.), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, Giuffré , 2006, p. 493.

[7] D.E. SMITH, *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*, Toronto, University of Toronto Press, 2003, p. 79. Sul punto anche P. PSSAGLIA, *Il Senato canadese: anomalia o originalità?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1918 ss.

[8] J. SMITH, *Canadian Confederation and the Influence of American Federalism*, in *Canadian Journal of Political Science*, vol. 21, n. 3, 1988, p. 455 ss.

geografico prive di un qualsiasi legame con gli enti federati, di cui in realtà costituivano solo di una semplice aggregazione. Così, in base rispettivamente all'ottava e all'undicesima *resolution* approvate dalla conferenza del Quebec, il numero dei componenti del *Legislative Council* fu fissato, come già in molte altre camere alte presenti prima della nascita della confederazione[9], a 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)[10], mentre per la loro designazione, fu scelto di adottare la soluzione più prossima a quella della madrematria, ovvero un procedimento di nomina vitalizia affidata al Governatore generale su proposta del Primo ministro[11].

In altri termini, nel quadro del delicato processo di unificazione politica del Canada, l'adozione di tale modello costituiva l'espressione di un complesso compromesso tra i *Fathers* capace, da un lato, di superare le difficoltà che scaturivano dalle sproporzioni esistenti, in termini di numero degli abitanti, tra le province, nonché tra la comunità anglofona e quella francofona[12], dall'altro di ricondurre la funzione della camera alta non alla mera protezione degli interessi regionali e provinciali, ma a quella, più politica, di bilanciamento dell'*House of Commons*, ben al di là dell'esigenza di importare dalla Gran Bretagna l'esperienza della *House of Lords*.

Così, non potendo riprodurre nel contesto canadese la componente monarchico-aristocratica alla base della camera dei *Lords* della madrepatria, i costituenti intesero rendere il Senato una camera di riflessione chiamata a moderare «gli «eventuali eccessi egualitari»[13] dell'assemblea elettiva e al fine di garantirne l'indipendenza da quest'ultima e dai suoi speciali interessi, decisero che i suoi membri rimanessero in carica a vita. Nello stesso tempo, per assimilare ulteriormente la natura del Senato a quella di una camera di proprietari a impronta conservatrice, i *Fathers* stabilirono che i suoi membri dovessero rispettare precisi e stringenti requisiti per la loro nomina: il possesso della cittadinanza canadese (per nascita o naturalizzazione), il compimento del trentesimo anno di età, la

[9] G.W. O'Brien, *op. cit.*, p. 21.

[10] Tale schema fu modificato nel 1870 quando furono concessi 2 senatori al Manitoba poi elevati, sulla base dei censimenti decennali, a 3 nel 1882 e a 4 nel 1892, nel 1871 e nel 1887 con l'attribuzione, rispettivamente, di 3 seggi alla Columbia Britannica e di 2 seggi ai Territori del Nord-Ovest (diventati 4 nel 1903). L'adesione alla federazione, nel 1905, delle province dell'Alberta e del Saskatchewan comportò l'assegnazione a entrambe di 4 senatori (con la contestuale eliminazione dei 4 seggi riconosciuti ai Territori del Nord-Ovest). Grazie al *Constitution Act 1915* fu creata una quarta *Division*, rappresentata da 24 senatori divisi in modo paritario tra le quattro grandi province dell'Ovest (Manitoba, Columbia Britannica, Saskatchewan e Alberta) che elevò a 96 il numero complessivo dei senatori. Nel 1949, il *Newfoundland Act assegnò 6 Senatori al Labrador (divenuto Provincia, ma non inserita in una Divisione), mentre il Constitution Act (n. 2) 1975* assegnò 2 senatori ai Territori del Nord-Ovest e allo Yukon. Infine, nel 1993, una volta riconosciuto un seggio al Territorio Nunavut dopo la sua separazione dai Territori del Nord-Ovest, il totale dei seggi senatoriali è salito a 105. In merito, T. Groppi, *op. cit.*, p. 84; G.W. O'Brien, *op. cit.*, pp. 22 e 39 ss.

[11] Sull'esigenza, avvertita dai costituenti canadesi, di riprodurre in pieno l'«estetica istituzionale» britannica, I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, Jovene Editore, 2006, p. 224.

[12] Sulla necessità di affidare al Senato canadese il compito 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.

[13] T. Groppi, *op. cit.*, p. 84.

residenza nella provincia di designazione e una precisa condizione censitaria, ovvero la disponibilità di beni di un valore pari ad almeno 4.000 dollari canadesi[14].

Riguardo i poteri riconosciuti al Senato, il BNA, una volta espressamente richiamato nel suo preambolo l'assetto costituzionale britannico («*with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom*»), escluse il Senato dal circuito fiduciario, ma gli riconobbe lo stesso peso della *House of Commons* nel procedimento legislativo con l'eccezione rappresentata dai *money bills* che dovevano essere presentati in prima lettura da quest'ultima[15]. In sostanza, alla *Red Chamber* veniva riconosciuto un veto assoluto in quanto il suo assenso era necessario affinché un progetto di legge potesse essere definitivamente approvato e poi sottoposto alla sanzione regia.

Così, nel corso dei *Confederate Debates* del 1865, Sir John A. Macdonald, primo capo del governo del Canada, sottolineò come il Senato dovesse svolgere un ruolo complementare a quella *dell'House of Commons* in quanto chiamato a garantire sui testi di legge adottati da quest'ultima una «riflessione indipendente, equilibrata e attenta» («*sober second thought*»)[16] in grado di evitare contrapposizioni tra i due rami del parlamento.

Al riguardo, proprio il timore di un *deadlock* politico-istituzionale spinse il governo inglese a imporre, nel corso della conferenza di Londra, una modifica del testo scaturito dalle *Quebec resolutions* che, pur mantenendo tutte le procedure di conciliazione tra le due camere in caso di dissenso sull'approvazione di un testo, introduceva 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) da dividere tra le *Divisions*.

Da sottolineare come al Senato venga riconosciuto solo un veto sospensivo nel procedimento ordinario di revisione in base all'art. 47 del *Constitution Act, 1982*. In base a tale disposizione, infatti, la proposta di modifica costituzionale, una volta approvata da due terzi delle assemblee legislative delle province, rappresentative di almeno la metà della popolazione complessiva del Canada, può superare dopo 6 mesi l'opposizione della camera alta grazie a una seconda deliberazione dell'*House of Commons*[17].

Tale revisione è l'unica che ha inciso in modo significativo sul ruolo politico-istituzionale del Senato, visto che quelle precedentemente adottate hanno invece riguardato il numero complessivo dei componenti, la diversa consistenza numerica delle *Divisions* e 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 loro 75° anno di età[18].

---

[14] Tale somma è ormai da tempo assolutamente ininfluente sullo *status* economico dei senatori, tanto che dal 1953 è stata introdotta un'indennità a loro favore (cfr., P. PASSAGLIA, *op.cit.*, p. 1922).

[15] Così, secondo G. DORIA, *In cerca di una normalizzazione*, cit., p.46, il sistema costituzionale canadese è caratterizzato da «bicameralismo paritario senza parità di legittimazione».

[16] J.A. MACDONALD, *Legislative Assembly*, Monday, February 6, 1865, p. 35 (trad. mia come tutte le altre a seguire).

[17] T. GROPPI, *op. cit.*, p. 89.

[18] Al riguardo, per P. PASSAGLIA, *op. cit.*, p. 1924, la riforma ha introdotto «la scadenza predeterminata del mandato senatoriale».

3. Una camera non rappresentativa delle province

Il Senato, progettato dai Padri fondatori non in riferimento a un preciso modello di istituzione bicamerale, ma sulla base dell'esigenza di definire l'architettura istituzionale più adatta alla storia, alle tradizioni e alla cultura politica del Paese, è da considerarsi come una vera e propria «tipologia pan-canadese chiamata a soddisfare le esigenze unicamente canadesi»[19] e quindi, come tale, un *unicum* tra le camere alte presenti negli ordinamenti federali.

L'originalità del Senato canadese risulta infatti evidente soprattutto alla luce della sua incapacità di operare come un'effettiva seconda camera rappresentativa delle province, rispondendo a uno dei modelli elaborati per classificare le camere alte in funzione della diversa struttura istituzionale del bicameralismo presente in uno Stato di tipo federale[20].

Com'è stato infatti efficacemente osservato, mentre appare incerta la «qualificazione giuridica del federalismo», invece la sua organizzazione risulta segnata dalla certezza, evidenziata dalla stessa ricerca comparatistica, della presenza di una seconda camera chiamata «a dare la rappresentanza agli enti territoriali»[21]. Dal momento che proprio questo profilo consente di definire una camera federale in modo «minimale»[22], appare problematico considerare come tale il *Senate* canadese in quanto i suoi componenti non sono i rappresentanti giuridici dei governi provinciali (come nel modello c.d. «ambasciatoriale»), né i rappresentanti politici delle comunità provinciali (sulla base invece del modello c.d. «senatoriale»)[23].

In effetti, i senatori canadesi, a differenza dei membri del *Bundesrat* tedesco, non sono soggetti a un vincolo di mandato e quindi non possono essere istruiti, richiamati e, al limite, sostituiti, ma nello stesso tempo, non sono neppure legati da un rapporto di rappresentanza politica con le province per il fatto che la loro nomina spetta al governo centrale, responsabile verso l'intero popolo e non nei confronti delle comunità provinciali «separatamente intese»[24].

In effetti, sebbene obbligati a risiedere nelle province (art. 23 del BNA), i senatori non svolgono una funzione di rappresentanza dei territori tale da rendere l'*Upper House* «un autentico *forum* degli interessi e delle istanze» di questi ultimi (compito ormai svolto dal 2003 del *Council of the Federation*, chiamato a sviluppare le relazioni intergovernative e la

[19] G.W. O'BRIEN, *op. cit.*, p. 1 ss.
[20] Tra gli altri, P. MARTINO, *op. cit.*, p. 186 ss.
[21] T.E. FROSINI, *Federalismo e bicameralismo*, in *Federalismi*, n. 14, 2003, p. 1.
[22] Per G. DORIA, *In cerca di una normalizzazione*, cit., p. 21, infatti, «è la camera federale l'assemblea in cui si esplica una forma di rappresentanza degli enti federati».
[23] *Ibid.*, p. 22; in merito, si veda anche ID., *Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli di relazione*, Roma, Carocci editore, 2014, p. 75 ss.
[24] ID., *In cerca di una normalizzazione*, cit., p. 24. In merito, 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 québecoise de droit constitutionnel*, n. 3, 2010, p. 1 ss.

cooperazione tra centro e periferia)[25], ma rispondono invece, almeno fino alla riforma adottata dal Primo ministro J. Trudeau, alle logiche politiche nazionali sottese all'adesione al *caucus* di un partito[26]. Così, le strategie sui progetti di legge, la disposizione dei posti a sedere nella *Red Chamber*, l'appartenenza ai comitati, le liste dei discorsi, l'assegnazione degli uffici e le attività delle commissioni sono state infatti decise in base al partito di appartenenza e in funzione del perseguimento dell'interesse nazionale[27] e solo raramente di quello regionale[28].

Oltre a ciò, la distribuzione dei seggi del Senato, in ragione della dimensione demografica delle *Divisions*, impedisce un'equilibrata rappresentanza non solo delle province, ma anche delle ripartizioni geografiche di tipo regionale presenti sul territorio canadese. In altri termini, la scelta adottata in sede costituente di salvaguardare le province fondatrici nella composizione della camera alta al prezzo di introdurre una forte disparità nel riparto dei seggi di quest'ultima, ha generato un effetto «non solo genericamente dis-rappresentativo, ma addirittura talora anche *anti*-rappresentativo»[29].

Così, sulla base dei dati del censimento 2021, è possibile infatti evidenziare come l'Ontario, a fronte di una popolazione pari a ben il 35,8% di quella nazionale (e corrispondente a più di 14 milioni di abitanti) sia fortemente sottorappresentato, disponendo solo di 24 senatori (ovvero il 22,9% del totale) al pari della provincia del Quebec che però ha un numero di abitanti (circa 8 milioni e mezzo) pari al 23% del totale. Inoltre, la Divisione del *Western Canada* (Columbia Britannica, Alberta, Manitoba e Saskatchewan) dispone dello stesso numero di senatori delle *Maritimes provinces* (Nuova Scozia, Nuovo Brunswick e Isola del Principe Edoardo) nonostante le rispettive popolazioni siano, rispettivamente, il 31,7% e il 5,1% del totale. Ulteriori distorsioni indotte dal rapporto tra la popolazione e il numero dei membri del *Senate* risultano evidenti una volta preso in considerazione il numero di abitanti per ogni senatore, oscillante tra i 36.858 dell'Isola del Principe Edoardo e gli 833.480 della Columbia Britannica[30].

4. Il Senato come camera politica

[25] A. BARRA, *Un federalismo dinamico: l'evoluzione dei rapporti tra Stato federale e Province in Canada*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, n. IV, 2011, p. 1546 ss.

[26] In merito, sia consentito il rinvio a R. CASELLA, *L'irrisolta questione della riforma del Senato in Canada: dall'"impossibile" revisione costituzionale al Trudeau Plan*, in *Nomos*, n. 2, 2016, p. 13.

[27] G.W. O'BRIEN, *op. cit.*, p. 33; per J. WALDRON, *Political Theory: Essays on Institutions*, MA&London, Harvard University Press, 2016, p. 82, «naturalmente i partiti vogliono garantirsi che i membri della seconda camera siano sottoposti alla stessa disciplina dei membri della prima». Sulla presenza di un «sistema Ottawa» finalizzato a tutelare l'interesse nazionale e a servire il centro del Paese, D. SAVOIE, *Democracy in Canada: The Disintegration of Our Institutions*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2019, p. 6.

[28] Significativo, tra gli altri, il caso citato da G.W. O'BRIEN, *op. cit.*, p. 33, riguardante il rigetto da parte del *Senate Transport and Communication Commitee* di una modifica del *Maritime Code* del 1977 (Bill C-14) introdotta dal governo e approvata dalla Camera dei Comuni che istituiva un registro navale nazionale in sostituzione di quello invece incentrato sui porti locali (cfr., *Debates of the Senate*, 30-2, vol. 2 (14 October 1977), pp. 1319-22.

[29] G. DORIA, *In cerca di una normalizzazione*, cit., p. 36.

[30] Cfr. *Population and dwelling counts: Canada, provinces and territories*, in *Statistics Canada*, 09-02-22.

Oltre a ciò, com'è stato già sottolineato, la composizione della *Red Chamber* è stata a lungo incentrata su una *partisan affiliation* dei senatori, visto che in base a una *constitutional convention* spetta al Primo ministro proporre i loro nomi al Governatore generale[31]. Così, fino alla decisione di J. Trudeau di espellere i membri dal *caucus* liberale dall'*Upper House* e di coprire i seggi vacanti con personalità *non-partisan*, la quasi totalità dei nuovi senatori sono sempre state nominati in funzione della loro appartenenza al partito del *premier* e la loro successiva collocazione politica all'interno dell'assemblea ha ricalcato quella dei deputati di maggioranza e di minoranza presenti alla Camera dei Comuni[32].

Inoltre, sebbene la durata del mandato senatoriale copra potenzialmente più legislature parlamentari, il gabinetto può sempre sfruttare il fisiologico *turn-over* dei senatori per ricorrere a un'"infornata" di questi ultimi finalizzata ad allineare gli equilibri interni della camera alta a quelli presenti nell'altra. In altri termini, è stato possibile per gli esecutivi creare una «riserva»[33] di seggi, spesso utilizzando la loro nomina come strumento di «*patronage* verso i sostenitori del partito»[34] e così assicurarsi una maggioranza capace di garantire un lungo periodo il controllo politico della *Red Chamber*. Tuttavia, non tutti i governi all'inizio della legislatura sono stati nelle condizioni di assumere il controllo della camera alta, annullando il predominio acquisito in precedenza dal partito uscito sconfitto dalle elezioni, in quanto lo *swamping* consente di elevare il numero dei seggi soltanto fino al massimo di 113 e comunque dopo aver riassorbito quelli eccedentari[35].

numero 1/2024

In base al regime dell'alternanza tra i due principali partiti che fin dalla nascita della federazione è alla base del sistema canadese[36], l'*Upper House* non è la «camera di ciascun

[31] Su cui A. HEARD, *Canadian Constitutional Conventions: the Marriage of Law and Politics*, 2nd ed., Toronto, Oxford University Press Canada, 2014, p. 41.

[32] Solo alcuni Primi ministri hanno nominato senatori dell'opposizione o indipendenti (in percentuali comprese tra il 10 e il 30%) talvolta per impedire che venisse superata la soglia minima oltre la quale viene perso l'*official status party* (cfr., PARLIAMENT OF CANADA, SENATE, *The Canadian Senate in Focus, 1867-2001*, Committees and Private Legislation Directorate, Ottawa, 2001, p. 7; G.W. O'BRIEN, *op. cit.*, p. 104, n. 11).

[33] P. PASSAGLIA, *Il Senato canadese*, cit., p. 1926.

[34] K. SWINTON, *La forma di Governo*, in J. FRÈMONT, A. LAJOIE, G. OTIS, R. J. SHARPE, R. SIMEON, K. SWINTON, S. VOLTERRA (a cura di), *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 133. Sul punto anche L. SCAFFARDI, *La revisione del mandato senatoriale in Canada*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere. Un'analisi comparativa*, Padova, Cedam, 2008, p. 228 e T. GROPPI, *op. cit.*, p. 85 per la quale i seggi scoperti vengono «sbandierati come potenziali premi da elargire». Per G. DORIA, *In cerca di una normalizzazione*, cit., p. 47, il *Senate* ha costantemente richiamato «personale politico di secondo piano e tendenzialmente alla fine della propria carriera» che di rado è entrato a far parte del *Cabinet*.

[35] In merito, M. DUNSMUIR, *The Senate: Appointments Under Section 26 of the Constitution Act, 1867*, Library of Parliament Research Paper, 1990.

[36] Al riguardo, dal secondo dopoguerra a oggi, i due partiti hanno conosciuto lunghe fasi di predominio che hanno assicurato loro la guida del governo federale anche per più legislature. Così, i conservatori hanno il guidato il Paese dal 1957 al 1963 con John Diefenbaker, dal 1979 al 1980 con Joe Clark, dal 1984 al 1993 con Brian Mulroney, nel 1993 con il breve governo di Kim Kampbell e dal 2006 al 2015 con Stephen Harper. I liberali, dopo essere stati al governo dal 1948 e il 1957 sotto la guida di Louis Saint-Laurent, hanno conosciuto un lungo periodo di permanenza al potere con gli esecutivi di Lester Pearson dal 1963 al 1968, di Pierre Trudeau dal 1968 al 1979 e dal 1980 al 1984, di John Turner nel 1984, di Jean Chrétien dal 1993 al 2003, di Paul Martin dal 2003 al 2006 e, grazie alla *premiership* di Justin Trudeau, dal 2015 a oggi. Sul sistema politico e partitico canadese, tra gli altri, J. BICKERTON, *Parties and Elections. An End to Canadian Exceptionalism*,

governo», ma al contrario una «camera del governo di ieri»[37]. In altri termini, il Senato canadese, in quanto destinato a contrapporsi ciclicamente al governo in carica[38] e a svolgere, pur con un'intensità diversa, un ruolo oppositivo ad esso, costituisce una vera anomalia rispetto alle analoghe camere alte a nomina governativa presenti principalmente negli ordinamenti costituzionali del XIX secolo[39].

Così, nel periodo tra la nascita della federazione e gli anni Venti del XX secolo, il *Senate* assunse una posizione antigovernativa, anche se non particolarmente intensa, dopo la conquista del governo da parte dei liberali (1873-1878 e 1896-1900) e il ritorno al potere dei *Tories* (1911-1913)[40], mentre dagli anni Trenta agli anni Settanta, grazie alla permanenza pressoché ininterrotta al potere del *Liberal Party*, garantì il proprio costante sostegno alle politiche governative[41].

In seguito, dopo le esperienze, dei governi conservatori Diefenbaker (1957-1963) e Clark (1979-1980), troppo brevi per modificare in modo significativo gli equilibri tra i senatori, il Primo ministro P. Trudeau fu in grado di costituire nella *Red Chamber* una forte maggioranza liberale che si contrappose frontalmente all'esecutivo conservatore di Mulroney, vincitore nelle elezioni politiche del 1984. Così, fu proprio il rigetto da parte della camera alta di un importante disegno di legge sugli accordi di libero scambio con gli Stati Uniti, a costringere il premier *tory* a dimettersi e a ritornare alle urne alla fine del 1988[42].

Lo stesso Mulroney, appena riconfermato Primo ministro, al fine di superare la dissonanza politica tra le due camere, decise per la prima volta di ricorrere allo *swamping* previsto dall'art. 26 del BNA e con la nomina di 8 senatori riprese il controllo del Senato. In seguito, grazie sempre alla "riserva" dei seggi vacanti, la maggioranza dei *tories* si rafforzò ulteriormente, ma nel 1993 l'arrivo al potere di Chrétien garantì ai liberali di tornare in maggioranza nell'*Upper House*, vantaggio poi mantenuto dal suo successore Martin fino al 2006.

---

in J. BICKERTON, A.G. GAGNON (eds.), *Canadian Politics*, 7th éd., University of Toronto Press, Toronto, 2022, p. 253 ss:, X. LAFRANCE, *Les systèmes partisans et l'organisation des partis politiques au Canada et au Quebec*, in A.G. GAGNON, D. SANSCHAGRIN (eds.), *La politique québécoise et canadienne. Acteurs, institutions, sociétés*, 2me éd., Presse de l'Université du Québec, Québec 2017, p. 269 ss.

[37] G. DORIA, *In cerca di una normalizzazione*, cit., p. 13 ss.

[38] Su un possibile modello predittivo della dissonanza politica del Senato rispetto al governo, elaborato in rapporto alla ciclicità (fissata in 10-15 anni) con cui i due principali partiti canadesi si alternano al potere, *ibid.*, p. 13 ss.

[39] Il riferimento è, tra le altre, alla *Chambre des Pairs* presente in Francia dalla Restaurazione alla Monarchia di Luglio (che, grazie allo *swamping*, raddoppiò i sui membri fino al 1830), al successivo *Sénat* del Secondo Impero, al *Senado* spagnolo tra la Costituzione del 1845 e quella del 1869, alla *Herrenhaus* austriaca del 1867 e al Regio Senato italiano. La *House of Lords*, invece, seppur influenzata dai grandi partiti e spesso su posizioni dissonanti rispetto al *cabinet* in carica, non ha mai visto limitata in modo sistematico e costante la propria indipendenza a seguito di "infornate" di nuovi membri, posti l'alto numero dei suoi componenti e, almeno fino al *Life Peerage Act* del 1958 e all'*House of Lords Act* del 1999, la sua particolare composizione. In merito, A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 86 ss; e P. MARTINO, *op. cit.*, p. 129.

[40] THE SENATE OF CANADA, *A Legislative and Historical Overview of the Senate of Canada*, cit., p. 12 ss..

[41] Sul Senato intesa, in questa fase politico-istituzionale, come «una mera *chambre d'enregistrement* chiamata, sempre più ai margini della dinamica politico-istituzionale, ad avvallare tutte le decisioni dell'esecutivo», R. CASELLA, *op. cit.*, p. 8.

[42] Sul punto, PARLIAMENT OF CANADA, SENATE, *The Canadian Senate in Focus, 1867-2001*, cit., p. 7.

Posto ciò, i problemi legati alla tendenza del Senato canadese a riproporsi come «un'istituzione intrinsecamente anticiclica»[43] ovvero espressione dei precedenti equilibri politici sono riemersi in modo evidente con la vittoria nel 2006 del conservatore Harper e nel 2015 del liberale J. Trudeau.

In effetti, il primo è intervenuto fin dall'avvio della nuova legislatura per invertire i rapporti di forza tra i senatori grazie a ben 59 nomine (alcune delle quali, peraltro, operate in base al risultato delle elezioni popolari dirette svoltesi nell'Alberta[44]), ma alla vigilia delle nuove elezioni generali del 2015 si è rifiutato di coprire i 22 seggi ancora vacanti, prevedendo una sorta di "moratoria" nella nomina dei nuovi membri della *Red Chamber*[45]. Il secondo, invece, prima ha deciso l'espulsione dei senatori dal *caucus* liberale per obbligarli a occupare il seggio come indipendenti[46] e poi, con l'obiettivo di impedire a un solo gruppo parlamentare di orientare l'intera attività legislativa in rapporto alle decisioni adottate dal governo, ha coperto i 7 seggi divenuti vacanti con personalità che gli erano state raccomandate sulla base di una *non-partisan selection*.

5. Il ruolo del Senato nel procedimento legislativo

La posizione che la costituzione attribuisce al Senato nel procedimento legislativo è molto meno ambigua di quella relativa al suo «*regional role*»[47].

Come già sottolineato in precedenza, ai due rami di *Parliament Hill* sono infatti riconosciuti gli stessi identici poteri nello svolgimento della funzione legislativa ordinaria (compresa la

[43] 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*, in E. CECCHERINI (a cura di), *A trent'anni dalla* Patriation *canadese. Riflessioni della dottrina italiana*, Genova, Genova University Press, 2013, p. 108.

[44] Su cui *amplius* al par. 6.

[45] 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). Al riguardo, per E. MACFARLANE, *Senate Reform: The Good, the Bad and the Unconstitutional*, in *Policy Options*, 21-09-15, p. 2, la decisione di Harper di non coprire i seggi vacanti, modificando unilateralmente «l'essenziale funzionamento del Senato», operava come un «tentativo incostituzionale di emendare la Costituzione». Contro la decisione del *premier* conservatore, nel 2014 fu presentato dall'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 al Governatore generale, «entro un tempo ragionevole», i nomi dei senatori da nominare nei seggi divenuti vacanti. Al riguardo, nel 2015 la Corte riconobbe al richiedente la legittimità ad agire e la propria competenza a pronunciarsi riguardo la decisione del *premier* anche se quest'ultima veniva adottata sulla base di una convenzione costituzionale, ma dopo la conferma della decisione in appello, nel 2016 respinse in via definitiva il ricorso, rifiutandosi di entrare nel merito alla luce delle novità introdotte nella nomina dei senatori dal governo di J. Trudeau (cfr., Alani v. Canada (Prime Minister), 2016 FC 1139, CanLII).

[46] 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.

[47] G.W. O'BRIEN, *op. cit.*, p. 34.

possibilità di emendare i *money bills*[48]), anche se nella pratica alcuni elementi introducono un certo grado di differenziazione tra le due camere, posto che all'*Upper House* spettano i *private bills* che conferiscono vantaggi speciali a una persona o a un gruppo di persone specifico, comprese le *corporations*, mentre alla *House of Commons* vengono invece presentati la maggioranza dei *public bills*, i progetti di legge con una maggiore rilevanza politica (comprendenti anche i *governement bills* ovvero quelli presentati dall'esecutivo per dare attuazione al suo programma dopo il voto di approvazione del *Throne Speech*)[49].
I *private bills* costituiscono un'importante parte dell'insieme dei progetti di legge non governativi adottati dal Senato e poi oggetto della sanzione reale e sebbene generalmente approvati con lo stesso procedimento previsto per i *public bills*, vengono depositati alla camera alta con delle particolari modalità, essendo richiesta la presentazione di una petizione da parte dei richiedenti sostenuta dal patrocinio di un senatore[50].
Anche le commissioni rappresentano un peculiare aspetto dell'attività del Senato e la loro costante evoluzione – dalle prime tre costituite nel 1867 alle diciotto attuali – ha finito per riflettere la storia sociale, economica e politica del Canada[51].
In effetti, i *Senate committees*, oltre a svolgere un'attività conoscitiva sulle questioni più attuali (come, tra le altre, la riforma del sistema scolastico per gli indigeni, la valuta digitale e le interferenze straniere sulle elezioni), si caratterizzano per la capacità di presentare, grazie alle competenze, al background professionale e alla lunga esperienza parlamentare dei suoi membri, studi e *report* di elevata qualità[52]. Le audizioni delle commissioni, peraltro, hanno visto negli anni crescere il numero dei cittadini a cui viene offerta la possibilità di confrontarsi con i senatori sulle principali *public issues*[53], spesso in diretta televisiva nazionale, nonché nel corso di incontri e di missioni conoscitive svolti non solo nella capitale federale, ma anche a livello locale e regionale[54].

Posto ciò, è necessario sottolineare come nella sua storia il *Senate*, grazie a un equilibrato impiego dei propri poteri di veto e di emendamento, sia riuscito a mantenere una posizione nel sistema politico-costituzionale canadese non riconducibile a quella

[48] Sulle molte e spesso contrastanti interpretazioni sul potere di emendamento dei *money bills* da parte del Senato, D. PINARD *The Canadian Senate: An Upper House criticized yet conemned to survive unchanged?*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI, (eds.), *op. cit.*, p. 493; P. PASSAGLIA, *op. cit.*, pp. 1927 ss.
[49] SENATE OF CANADA, *Senate Procedure in Practice*, Ottawa, 2015, p. 127 ss.
[50] *Ibid.*, p. 165 ss.
[51] Cfr. SENATE COMMITTEES DIRECTORATE, *Activities and Expenditures Annual Report 2019–2020*, Ottawa, 2020, p. 12 ss.; G.W. O'BRIEN, *op. cit.*, p. 45.
[52] Per F.A. KUNZ, *The Modern Senate of Canada, 1925–1963: A Re-appraisal,* Toronto, University of Toronto Press, 1965, p. 233, le commissioni rappresentano «il gioiello del Senato». Per P. PASSAGLIA, *op. cit.*, p. 1929, attraverso le proprie commissioni, il Senato si dimostra «un'organo nel quale la sensibilità politica si compenetra con quella tecnica».
[53] Sul punto, A.P. PROSS, *Parliamentary Influence and the Diffusion of Power*, in *Canadian Journal of Political Science*, vol. 18, n. 2, 1985, p. 235.
[54] Sull'attività delle commissioni, HOUSE OF COMMONS, *The Senate Law Clerk and Parliamentary Counsel*, Ottawa, 2019-20, p. 3 ss.; G.W. O'BRIEN, *op. cit.*, p. 46.

riconosciuta alla *House of Lords* britannica dopo la progressiva riduzione del suo *delaying power* a opera dei *Parliament Acts* del 1911 e del 1949[55].

In effetti, dalla nascita della federazione a oggi, il numero dei progetti di legge adottati dalla Camera dei Comuni che non hanno ottenuto la sanzione reali perché rigettati dal Senato oppure modificati da quest'ultimo sulla base di modifiche non approvate dai deputati è andato, pur con un ritmo non sempre costante, riducendosi nel tempo, complice anche l'adozione da parte delle due camere di una prassi cooperativa relativa alle modifiche da introdurre nel testo in discussione[56].

L'adozione di un *self-restraint* nell'esercizio del proprio ruolo[57], non ha tuttavia impedito all'*Upper House* di utilizzare il potere di emendamento e di veto contro un disegno di legge approvato dalla camera quando lo ha ritenuto contrario all'interesse pubblico, incostituzionale o privo di chiarezza[58], né di contrastare, come già sottolineato in precedenza, l'attività del governo in una dinamica di tipo anti-maggioritario.

6. I tentativi di riforma del Senato

Molteplici sono state le proposte di riforma incentrate sulla modifica della composizione e dei poteri dell'*Upper House*.

Sebbene inserita nel dibattito politico-parlamentare canadese già subito dopo la nascita della Federazione [59], la questione della *Senate Reform* è diventata oggetto di comitati di studio, commissioni *ad hoc*, *white papers* e proposte soprattutto a partire dagli anni Sessanta dello scorso secolo[60].

In tale fase, l'obiettivo dei riformatori era quello di trasformare il Senato in un'effettiva camera di rappresentanza delle province e di operare una redistribuzione dei seggi in modo

---

55 SENATE OF CANADA, *A Legislative and Historical Overview of the Senate of Canada*, elaborato dal *Committees and Private Legislation Directorate*, 2001, p. 1.

56 Come ha calcolato l'*House Of Commons, The Senate Law Clerk and Parliamentary Counsel*, durante il XX secolo il Senato ha utilizzato il proprio potere di veto solo 44 volte (citato da G.W. O'BRIEN, *op. cit.*, p. 35). In particolare, le mancate approvazioni sono state 4 tra il 1975 e il 1977, ben 7 nel 1988 (durante il governo Mulroney) e 5 tra il 1988 e il 2019. In merito, A. HEARD, *The Senate's Role in Reviewing Bills from the House of Commons*, *Special Committee on Senate Modernization*, 22-04-16; P. PASSAGLIA, *op. cit.,* p. 1930; E. MACFARLANE, *The Renewed Canadian Senate: Organizational Challenges and Relations with the Government*, in IRPP, *Institute for Research on Public Policy*, 29-05-2019.

57 P. PASSAGLIA, *op. cit.*, p. 1931.

58 R.A. MACKAY, *The Unreformed Senate* of Canada, Toronto, McClelland and Stewart, 1963, p. 137, nota che prima del 1925 il Senato era spesso accusato di attivarsi sul piano legislativo solo per difendere «gli interessi acquisiti», in quanto, secondo P. PASSAGLIA, *op. cit.,* p. 1930, ancora camera di impronta «elitaria». Al riguardo, F. KUNZ, *The Modern Senate of Canada, 1925-1963*, cit., pp. 312 ss., richiamando il veto del 1961 contro il *bill* che avrebbe consentito al governo Diefenbaker di licenziare il governatore della *Bank of Canada*, sottolinea invece la tendenza del Senato a utilizzare i propri poteri legislativi come «una sorta di difensore civico all'interno del sistema parlamentare canadese». Sulle mancate approvazioni decise dal Senato per riaffermare la propria migliore tecnica legislativa, M. R. PELLETIER, *Le pouvoir législatif: le Sénat et la Chambre des communes*, in M. TREMBLAY, R. PELLETIER, M. R. PELLETIER (eds.), *Le parlamentarisme canadien*, Les Presses de l'Université de Laval, Sainte-Foy Québec, 2000, p. 227; L. SCAFFARDI, *La revisione del mandato senatoriale in Canada*, cit., p. 232.

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

60 Per un elenco delle iniziative avviate tra il 1968 e il 1992, G.W. O'BRIEN, *op. cit.*, p. 77 ss.

da assicurare una migliore rappresentanza di quelle occidentali, peraltro sempre critiche, al pari del Quebec, verso il governo di Ottawa. Così, nel 1978 il *British Columbia's Reform of the Canadian Senate* proponeva l'adozione di un modello organizzativo simile a quello del *Bundesrat* tedesco e una limitazione del ruolo del Senato nel procedimento legislativo[61], mentre l'anno successivo la Commissione Pepin-Robarts suggeriva, alla luce del conflitto allora esploso in Australia tra i due rami del parlamento federale[62], l'istituzione di un «Consiglio della Federazione» non eletto direttamente, ma composto da membri nominati dai governi provinciali.

Sempre nel 1979, l'esigenza di modificare le norme costituzionali riguardanti il Senato, spinse il governo federale a investire la Corte Suprema di un quesito sulla possibilità di ricorrere all'art. 91, 1° comma del BNA che accordava al parlamento di Ottawa il potere di procedere alla revisione della Carta, ad eccezione di alcuni casi che non ricomprendevano l'*Upper House*. La Corte, tuttavia, nella sua pronuncia *Upper House Reference* del 1980[63], stabilì che il Senato, in ragione del ruolo centrale che era chiamato a svolgere nei rapporti tra il governo federale e le province, non poteva essere oggetto di una revisione adottata unilateralmente dal parlamento[64]. Nello specifico, i giudici federali esclusero che potesse essere introdotta l'elezione popolare diretta dei suoi componenti in quanto ciò avrebbe rappresentato un cambiamento radicale nella struttura del parlamento canadese, fondato, ai sensi del preambolo del BNA, sugli stessi principi della costituzione britannica e quindi, tra l'altro, sulla presenza di una camera non elettiva chiamata, grazie alla propria indipendenza, a rivedere con imparzialità tutti i provvedimenti adottati dall'*House of Commons*.

In seguito, la riforma dell'*Upper House* venne a intrecciarsi alla complessa questione della *Patriation* della costituzione canadese.

Com'è noto, una volta falliti di tutti i tentativi, avviati nel corso degli anni Settanta, di raggiungere un accordo, nel 1980 il governo di P. Trudeau, al fine di modificare la formula di revisione e introdurre una *Charter of Rights and Freedoms*, decise di sottoporre al parlamento di Londra un progetto di revisione del BNA già approvato da quello di Ottawa, ancora non competente riguardo la modifica di alcune sue disposizioni.

L'anno seguente, il testo, sebbene adottato da entrambi i rami di *Parliament Hill* ottenne il consenso solo di due province su dieci (Ontario e New Brunswick) e fu impugnato da altre tre di fronte alla Corte suprema che nel 1981 lo ritenne contrario alla consuetudine

---

61 Cfr. BRITISH COLUMBIA, *Reform of the Canadian Senate*, Victoria, 1978. Sul punto si veda anche *The Canadian Senate in Focus, 1867-2001*, cit., p. 6.

62 Il Senato australiano, nel tentativo di far valere propria natura elettiva, assunse un ruolo di indirizzo politico, ma ciò provocò nel 1975 la più grave crisi costituzionale del Paese, poi sfociata nelle dimissioni del Governo del laburista Whitlam e nello scioglimento di entrambi i rami del parlamento di Camberra. In merito, G. WINTERTON, *1975: The Dismissal of the Whitlam Government*, in H.P. LEE, G. WINTERTON (eds.), *Australian Constitutional Landmarks*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 229; L. SCAFFARDI, *L'ordinamento federale australiano. Aspetti problematici*, Padova, Cedam, 2000, p. 82 ss.

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

64 In merito, J.D. WHYTE, *The Federal Senate Proposals: A Challenge to Canada's Constitutional Principles*, in *Revue québécoise de droit constitutionnel*, 5, 2013, p. 65 ss.

costituzionale in base alla quale gli emendamenti destinati ad incidere sui diritti e i poteri delle province richiedono il consenso di un numero «sostanziale» di esse[65].
Nel novembre 1981, un nuovo testo predisposto dall'esecutivo federale ottenne l'approvazione da parte di tutte le province con l'eccezione del Quebec e, una volta adottato dal parlamento di Westminster divenne il *Constitutional Act, 1982* che consacrava lo storico «rimpatrio» della costituzione canadese. Quest'ultima, nel modificare il procedimento di revisione, introduceva delle procedure differenziate a seconda delle norme costituzionali oggetto della revisione, che riguardavano, tra l'altro, direttamente il Senato. Il ruolo di quest'ultimo nel processo di revisione risultava tuttavia sensibilmente ridimensionato dalla partecipazione delle province, mentre alcuni aspetti importanti della sua disciplina costituzionale rientravano tra le materie alle quali si applicavano procedure diverse[66].

Proprio a partire da tali modifiche costituzionali, i progetti di riforma elaborati nei primi anni Ottanta – come quelli della *Canada West Foundation* del 1981 e dello *Special Joint Committee on Senate Reform* (comitato Molgat-Cosgrove) del 1984 – oltre a modificare il ruolo del Senato nel procedimento legislativo ordinario, anche attraverso l'introduzione di limiti al suo potere di veto, prevedevano l'elezione popolare diretta dei suoi membri (con rinnovi parziali ogni tre anni) e un limite alla durata del loro mandato[67].

Particolarmente innovativa fu la proposta elaborata dal comitato speciale istituito dalla provincia dell'Alberta, poi destinata a porsi al centro del dibattito come «una delle ipotesi di riforma più accreditate»[68], in cui veniva prospettata la necessità di creare un «*triple E-Senate*» ovvero una camera «*elected*», «*equal*» ed «*effective*» che, grazie alla propria diretta legittimazione popolare e alla capacità di assicurare un'eguale rappresentanza di ogni Provincia, fosse in grado di esercitare degli effettivi poteri decisionali[69].

---

[65] Cfr. *Resolution to Amend the Constitution*, [1981], 1 S.C.R., 753, 906. Sul punto, T. GROPPI, *op. cit.*, p. 37.
[66] La procedura «normale» di revisione (*seven-fifty*" o "7/50"), prevista dall'art. 38 *Constitutional Act, 1982* stabilisce che le risoluzioni della Camera dei Comuni e del Senato debbano essere obbligatoriamente accompagnate da quelle delle assemblee legislative di almeno 7 province che rappresentino almeno il 50% della popolazione. Le materie a cui tale procedura viene specificatamente applicata, ai sensi dell'art. 42, comprendono «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 da rispettare per essere considerati senatori residenti in una provincia (lett. *c*). In base invece al procedimento previsto dall'art. 44, il parlamento federale può modificare con semplice legge ordinaria le norme costituzionali relative al governo federale, al Senato e alla Camera dei Comuni, fatte salve quelle disposizioni alle quali si applicano espressamente i procedimenti disciplinati dagli artt. 41 e 42. Sulla revisione costituzionale in Canada, N. OLIVETTI RASON, *Manutenzione costituzionale: l'esperienza canadese*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti tra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, Giuffré, 2007, p. 339 ss.
[67] CANADA WEST FOUNDATION, *Regional Representation. The Canadian Partnership*, Calgary, Canada West Foundation, 1981, p. 94 ss.; 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. In merito, tra gli altri, G.W. O'BRIEN, *op. cit.*, p. 79 ss.
[68] P. PASSAGLIA, *op. cit.*, p. 1938.
[69] La proposta prevedeva così, tra l'altro, un'eguale rappresentanza per ogni provincia, l'introduzione dello scrutinio uninominale, il limite al mandato dei senatori, il rinnovo parziale dei seggi e il veto sospensivo. In merito, A. TREMBLAY, *La réforme de la constitution au Canada*, Montréal, Les éditions Thémis, 1995, p. 148.

L'iniziativa fu ostacolata dalla mancata intesa tra il governo federale e quelli provinciali sulla modifica costituzionale necessaria per la riforma del Senato e così l'accordo di Meech Lake del 1987, pur limitandosi ad affidare a Ottawa la nomina dei senatori per ciascuna provincia a partire da una lista di candidati stilata da ogni provincia[70], nel 1990 non fu ratificato entro la scadenza prevista. Tuttavia, quasi contemporaneamente, la conferenza dei Primi ministri raggiunse un accordo sull'adozione di gran parte del progetto dell'Alberta che, intanto, era diventata la prima e unica provincia a scegliere con elezioni popolari dirette i senatori da indicare al Governatore generale per la nomina. Le consultazioni svoltesi sulla base dell'*Alberta's Senatorial Selection Act* adottato nel 1987 proprio sulla base degli accordi di Meech Lake, sebbene non vincolanti per il governo federale, spinsero nel 1989 il Primo ministro Mulroney a nominare senatore uno dei candidati eletti l'anno precedente.

Nel 1992, in risposta al fallimento di Meech Lake, furono siglati gli accordi di Charlottetown che di nuovo proponevano un'ambiziosa riforma del Senato mutuata dal modello *Triple-E* (elezione dei suoi membri da parte del corpo elettorale o dell'assemblea provinciale e la presenza di un veto assoluto strettamente limitato ad alcune leggi, come quelle riguardanti la lingua e la cultura francese francofoni), ma il *referendum* indetto su di essi nell'ottobre 1992 vide imporsi il voto contrario della maggioranza della popolazione nella maggioranza delle province[71].

numero 1/2024

L'ennesimo fallimento del processo riformatore, consentì all'esecutivo federale di continuare a nominare di propria volontà i senatori, tanto che nel 1998, il premier Chrétien decise di coprire due seggi dell'Alberta resisi vacanti prima dello svolgimento delle elezioni, ma il governo provinciale, favorevole alla riforma, adottò delle modifiche alla legge del 1987 per consentire l'elezione dei membri dell'*Upper House* prima che i seggi assegnati alla provincia fossero scoperti. In sostanza, non solo i candidati al Senato venivano eletti per sei anni, ma ogni volta fosse risultato necessario nominare un nuovo membro per l'Alberta, il governo provinciale richiedeva a quello federale di tener conto del risultato elettorale nella proposta da sottoporre al Governatore generale[72].

---

[70] P. HOGG, *Meech Lake Constitutional Accord, Annotated*. Carswell, Toronto, 1988; G. ROBERTSON, *A House divided: Meech Lake, Senate Reform and the Canadian Union*, Halifax, The Institute for Research on Public Policy, 1989.

[71] Cfr. art. 4, *Charlottetown Accord, 1992*. 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 S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, cit., p. 865 ss.; G.W. O'BRIEN, *op. cit.*, p. 81 ss.

[72] Nel 1990 solo uno *Senators-in-waiting* fu nominato dal *premier* Mulroney e dopo il rifiuto dei successivi governi liberali di prendere in considerazione i risultati delle consultazioni del 1998 e del 2004, il Primo ministro Harper accolse la richiesta dell'Alberta nel 2007 e nel 2012, procedendo a quattro nomine. Significativamente, dopo il ripristino nel 2019 del *Senatorial Selection Act* (lasciato scadere tre anni prima dal governo provinciale), il *premier* J. Trudeau non ha scelto nessuno dei tre candidati eletti nelle elezioni del 2021, preferendo piuttosto nominare nell'agosto 2024 due nuovi senatori dell'Alberta tra personalità locali non coinvolte nella selezione operata dagli elettori. Sul punto, in generale, P. MALCOLMSON, ***Reflections on Canada's First Senate "Election"*, in** *Canadian Parliamentary Review*, 3, 1991**, p. 15 ss., mentre, sugli sviluppi più recenti,** J.P. TASKER, *Jason Kenney to hold elections for Alberta Senate seats*, in *CBC News*, 27-07-23

Nel 2006, alla luce dell'insuccesso delle precedenti iniziative e delle difficoltà sottese all'avvio del procedimento di revisione costituzionale, il gabinetto Harper, privo della maggioranza assoluta dei seggi alla Camera dei Comuni, decise di proporre alcune limitate modifiche e di farle approvare solo dal parlamento federale, senza il coinvolgimento delle province. Così, mentre l'introduzione di elezioni popolari a livello provinciale finalizzate a designare i senatori era affidata a un disegno di legge di tipo ordinario, l'introduzione di un mandato di otto anni richiedeva una revisione attraverso il procedimento semplificato previsto dal già richiamato art. 44 del *Constitutional Act, 1982*, ovvero senza l'intervento delle province[73].

I due *bill* furono ripresentati anche nelle due legislature successive a conferma della volontà del governo Harper di garantire l'approvazione della riforma[74], ma nel 2012, il Primo ministro fu costretto, in un clima peraltro di crescente ostilità dell'opinione pubblica canadese verso l'*Upper House* a causa di uno scandalo che aveva coinvolto alcuni suoi membri, a chiudere alla Corte suprema un giudizio sulla riforma.

Nel 2014, tuttavia, i giudici dichiararono l'incostituzionalità di ogni riforma del Senato adottata dal governo e dal parlamento federale senza coinvolgere le province (*Reference re Senate Reform*[75]) e al riguardo stabilirono che la Carta doveva ricevere un'interpretazione «ampia e teleologica» in grado di tutelarla da revisioni unilaterali adottate dal parlamento federale destinate a non tutelare la sua «architettura» complessiva, la sua «struttura fondamentale» e il «patto fondativo»[76] all'origine della federazione incentrato sul diritto delle province a partecipare alle modifiche costituzionali destinate a mettere in discussione i loro interessi.

Così, secondo i giudici, l'adozione di elezioni finalizzate alla designazione dei senatori, trasformando il Senato da «camera legislativa complementare»[77] in «un organo legislativo dotato di un mandato popolare e di una legittimità democratica»[78], era da considerarsi una riforma destinata a modificare, senza una formale revisione della Carta, l'intera architettura costituzionale.

---

e N. MURRAY, *Prime minister unveils 2 Senate appointments for Alberta, including prominent Liberal donor*, ivi, 31-08-24. All'esperienza dell'Alberta si è ispirata anche la provincia del Saskatchewan che nel 2009 ha adottato il *Senate Nominee Selection Act* (ch-S46.46.003), mai promulgato e poi abrogato nel 2013 contestualmente all'adozione di una mozione con cui veniva richiesta l'abolizione dell'*Upper House* (cfr., J. GRAHAM, *Saskatchewan passes motion calling for Senate abolition, repeals law for electing nominees*, in *The Canadian Press*, 06-11-2013).

[73] Su tale approccio «minimale», G. DORIA, *In cerca di una normalizzazione*, cit., p. 3 ss.; D. GROS, *La réforme du Sénat canadien: considérations politiques et constitutionnelles*, in *Revue du droit public*, n. 6, 2014, p. 1739 ss.

[74] Emblematica la formula «*change or vanish*» con cui il governo si interrogava sul futuro del Senato. Lo stesso premier Harper giunse pubblicamente ad affermare già nel 2007: «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). Sul complesso percorso parlamentare dei due disegni di legge, R. CASELLA, *op. cit.,* p. 21 ss.

[75] Cfr., *Reference re Senate Reform*, 2014, CSC 32. In merito, S. GRAMMOND, *Qui peut reformer le sénat canadien?*, in *Revista catalana de droit públic*, 48, 2014, p. 60 ss.; D. GROS, *op. cit.*, p. 1743; G.W. O'BRIEN, *op. cit.*, p. 68 ss.

[76] Cfr., *Reference re Senate Reform*, cit., parr. 25 e 27.

[77] *Ibidem*, par. 52.

[78] *Ibidem*, par. 63.

Inoltre, l'introduzione di tali consultazioni, oltre a esporre il Senato agli stessi rischi di un'elezione diretta (soluzione già respinta dai Padri fondatori), finiva per incidere sull'intero processo di selezione dei senatori e quindi doveva essere adottata con il procedimento ordinario di revisione incentrato sulla partecipazione delle province[79], mentre l'abolizione dell'*Upper House* richiedeva invece quello "superaggravato" *ex* art. 41 della costituzione da adottare attraverso la deliberazione di tutte le province.

7. Dal nuovo processo di nomina dei senatori avviato dal governo di J. Trudeau nel 2016 alla riforma delle *Rules of Senate* del 2024

Il liberale J. Trudeau, diventato *premier* nell'ottobre del 2015, in linea con la decisione, assunta un anno prima, di espellere tutti i membri dal *caucus* liberale della *Red Chamber* affinché occupassero il proprio seggio come indipendenti, avviava, senza il ricorso a una modifica della costituzione, una profonda riforma del ruolo del Senato[80]. L'iniziativa prevedeva per la selezione dei possibili candidati alla nomina a senatore il ricorso a una nuova procedura pubblica rivolta a identificare personalità altamente qualificate a ricoprire tale alto incarico in quanto selezionate solo in base al criterio del merito.

Sulla base di ciò, il governo, appena entrato in carica, provvedeva a coprire sette seggi vacanti con personalità *non-partisan* selezionate, tra un *pool* di 25, dall'*Independent Advisory Board for Senate Appointments*, un comitato di "saggi" composto da tre membri permanenti federali (chiamati ad esprimersi su tutti i seggi vacanti) e da due membri *ad hoc* provenienti da ciascuna delle province con il seggio senatoriale vacante (e, come tali, presenti solo per deliberare su tale nomina). Il *Board*, dopo una fase transitoria successiva alla sua costituzione in via amministrativa all'interno del *Privy Council Office*, ha garantito a tutti i cittadini la possibilità di presentare la propria candidatura a senatore non soltanto in base a qualità personali come il rispetto dei principi della vita pubblica, dell'etica e dell'integrità, ma anche a una serie di precisi requisiti e criteri comprendenti, tra gli altri, la capacità di assicurare la rappresentanza dei sessi, il riconoscimento dei popoli autoctoni, la tutela delle minoranze linguistiche e la valorizzazione del ruolo svolto dall'*Upper House* nel sistema parlamentare canadese.

Come già sottolineato in precedenza, le nomine che dal 2016 al 2024 il *premier* Trudeau ha effettuato rispettando tutte le designazioni scaturite da questa procedura di selezione hanno ormai coperto oltre i 3/4 dei membri del Senato (ovvero 76 membri su 99)[81]. Il risultato è che quest'ultimo ha ormai definitivamente perso la propria tradizionale natura di camera politica, in cui centrale era il ruolo svolto dal *caucus* di partito, per articolarsi invece ormai secondo gruppi indipendenti costituiti e operanti come «organismi di mero

[79] *Ibidem*, par. 57.
[80] S. DION, *Time for Boldness on Senate Reform, Time for the Trudeau Plan*, in *Constitutional Forum Constitutionnel*, n. 2, 2015, p. 61.
[81] Da sottolineare come attualmente i seggi vacanti siano 6 su 105 (2 della Columbia Britannica, 2 dell'Ontario, 1 del Quebec e 1 del Nunavut (cfr., PARLIAMENT OF CANADA, *Parlinfo: Senators appointed on the advice of the Prime Minister*, 03/11/2024.

coordinamento»[82] (l'ISG, *Indipendent Senators Group* formato da 42 senatori e quindi numericamente più consistente e il CSG, *Canadian Senators Group*, composto da 19 membri) oppure fondati sulla condivisione di una linea politica e sul legame diretto con il preesistente gruppo liberale (il PSG, *Progressive Senate Group*, 13 membri). La presenza di un gruppo di senatori costituito con un chiaro riferimento a un partito politico è invece limitata al solo CPC, *Conservative Senators Group* (12 membri), espressione del *Conservative Party of Canada* e chiamato a rappresentare ufficialmente l'opposizione al gabinetto di J. Trudeau[83].

La radicale trasformazione politica conosciuta dall'*Upper House* nell'ultimo decennio ha però evidenziato l'evidente inadeguatezza delle *Rules of the Senate*, disegnate su un assetto parlamentare di tipo bipartitico e quindi ancora funzionali al confronto tra *Tories* e liberali che aveva scandito per quasi un secolo e mezzo tutta l'attività politico-istituzionale della camera alta[84]. Così, l'esigenza di adeguare la *Red Chamber* ai cambiamenti scaturiti dal processo di riforma avviato nel 2016 ha imposto una modifica delle sue regole procedurali finalizzata a garantire il trattamento equo e corretto dei gruppi apartitici e un rinnovamento delle procedure[85].

In effetti, le nuove *Rules*, adottate l'8 maggio 2024 dopo il fallimento delle altre iniziative riformatrici (come quelle proposte dallo *Special Senate Modernization Committe*[86]) e l'adozione nel 2022 di alcuni circoscritti emendamenti al *Parliament of Canada Act*[87], hanno attribuito ai gruppi indipendenti della camera alta gli stessi poteri riconosciuti al governo e all'opposizione ufficiale. Tuttavia, proprio in ragione di ciò, la riforma è stata avversata dai senatori del partito conservatore in quanto giudicata parte di una strategia politica più ampia adottata dai liberali per danneggiare l'opposizione al Senato in vista della pressoché sicura sconfitta che attende il partito del *premier* nelle prossime elezioni politiche generali del 2025[88].

In particolare, tra l'altro, gli emendamenti alle *Rules*, oltre ad assicurare un tempo di parola illimitato al leader del gruppo senatoriale più consistente (al pari dei gruppi del governo e dell'opposizione), consentono a ciascuno capo degli altri due gruppi numericamente più grandi di intervenire nel dibattito per 45 minuti, garantendo anche ai gruppi apartitici la possibilità di esprimersi sul rinvio del voto e sulla durata delle votazioni. Oltre a ciò, le

[82] A. FIORENTINO, *Nuovo anno, vecchie questioni: il Canada tra la riforma delle* Rules *del Senato e lo spettro della clausola* notwithstanding, in *Nomos*, n. 1, 2024, p. 2.
[83] All'interno della *Red Chamber* è presente anche un gruppo di 13 senatori *non-affiliated*, comprendente lo *Speaker* e i rappresentanti del governo (cfr. PARLIAMENT OF CANADA, *Senators, Standings in the Senate*, 03/11/2024.
[84] Così, secondo il *Leader of Government* Mark Gold, *Senate rules must keep pace with a changing institution*, in *Policy Options*, 25-04-2024, «le regole devono tenere il passo con l'uscita graduale, ma drammatica, dal duopolio governo-opposizione che ha caratterizzato il Senato per quasi 150 anni».
[85] A. FIORENTINO, *op. cit.*, p.6.
[86] Lo *Special Senate Modernization Committe*, dall'11 dicembre 2015, data della propria istituzione (con l'obiettivo di «rendere il Senato più efficace nel quadro costituzionale esistente») all'11 dicembre 2018, ha presentato ben 13 *reports* sulle possibili opzioni per «modernizzare» l'*Upper House*.
[87] Tali modifiche al testo hanno previsto il trattamento equo dei gruppi dirigenti del Senato, inclusa l'estensione a tutti i gruppi della *Red Chamber* delle consultazioni sulla nomina di alcuni funzionari.
[88] S. WRIGHT ALLEN, *Senate rule change 'tough pill to swallow' for Conservatives, but backers say vote protects Red Chamber's independence*, in *The Hill Times*, 13-05-2024.

modifiche consentono a un membro di ogni gruppo di partecipare alla discussione di un *bill* e ai rappresentanti del governo di fissare i limiti del dibattito prima del voto anche se privi del sostegno di un *caucus* di partito, ma nello stesso tempo introducono l'obbligo a carico dell'esecutivo di rispondere entro 60 giorni alle interrogazioni scritte presentate dai senatori[89].

8. Alcune considerazioni conclusive

Il fallimento di tutti i tentativi di riforma avviati degli ultimi decenni e gli effetti della sentenza della Corte suprema del 2014 hanno bloccato, forse in modo definitivo, l'avvio di una revisione costituzionale rivolta a modificare la natura e i poteri del Senato di Ottawa. L'agenda politico-istituzionale canadese non contempla, a differenza di quella britannica, segnata dalla proposta di riforma dell'*House of Lords* presentata dal neoeletto *premier* Keir Starmer, la trasformazione della *Red Chamber* in un'assemblea elettiva chiamata a rappresentare i territori[90].

In effetti, la riforma del Senato resta dunque «avvolta nel pessimismo»[91], a fronte di un'opinione pubblica canadese che, secondo i più recenti sondaggi, per il 23% non ritiene più necessaria la presenza di una seconda camera e per il 48% riconosce invece la sua importanza, ma a condizione di poter partecipare al processo di scelta dei suoi membri[92].

Anche il nuovo processo con cui da quasi un decennio, grazie alla riforma introdotta dal governo di J. Trudeau, vengono selezionati i candidati alla nomina a senatore non ha raccolto un generale consenso e viene ritenuto da una parte significativa della politica canadese come un'iniziativa non orientata al rinnovamento politico e istituzionale del Senato e alla sua trasformazione in una *non partisan institution*.

Così, sebbene non siano mancati riconoscimenti dell'imparzialità e della professionalità con cui sono state raccomandate le nomine[93], la riforma continua a essere avversata dai conservatori canadesi che, da sempre favorevoli all'elezione popolare diretta del Senato, sono pronti, una volta tornati al governo, ad abolire, come peraltro già promesso nel 2017, l'*Independent Advisory Board* o comunque a non seguirne le indicazioni riguardo la designazione dei nuovi membri della *Red Chamber*[94].

---

89 A. FIORENTINO, *op. cit.*, p. 6.

90 Sul progetto laburista e il passaggio a un'*Assembly of The Nations and Regions*, J. FROSINI, *Nuova Gran Bretagna, Nuova Camera dei Lords?*, in *Dir. pubblico comparato e europeo online*, n.3, 2024, p. 1980 ss.

91 G.W. O'BRIEN, *op. cit.*, p. 84.

92 Così, meno di un canadese su cinque preferisce una delle altre tre opzioni: avere un comitato di selezione che nomina i senatori apartitici, abolire del tutto il Senato, far nominare i senatori direttamente al Primo ministro (cfr. *Research.Co*, 01/11/2024).

93 Fra tutti, si veda D. J. SAVOIE, *Democracy in Canada: The Disintegration of Our Institutions*, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2019, p. 210, già membro del comitato consultivo del New Brunswick. Al riguardo, secondo D E. SMITH, *The Senate of Canada: Renewed Life to an Original Intent*, in N. BIJLEVELD, C. GRITTNER, D. SMITH, W. VERSTEGEN (eds.), *Reforming Senates: Upper Legislative Houses in North Atlantic Small Powers 1800-Present*, London & New York, Routledge, 2020, p. 5, i senatori si sono ormai «liberati dalle catene dei partiti che li hanno legati per un secolo e mezzo alla Camera dei Comuni».

94 Cfr. K. MCKENNA, *More than half of recent Senate appointments have ties to Liberal Party*, in *CBC News*, 12-07-2024.

Secondo i *Tories*, infatti, la procedura di selezione adottata dal 2016 è funzionale al disegno politico del governo di J. Trudeau di assicurare la designazione di personalità solo in apparenza "indipendenti", ma in realtà impegnate a sostenere e a finanziare il partito liberale.

A conferma di ciò, i senatori dell'opposizione sottolineano come ben 8 dei 12 senatori nominati da Trudeau dal luglio 2023 ad agosto 2024 (il 66% del totale e il 30% in più rispetto al periodo 2019-2023) abbiano donato denaro al *Liberal party* e collaborato con quest'ultimo sia a livello federale che provinciale[95].

Inoltre, sempre secondo i conservatori, il processo di nomina introdotto da J. Trudeau ha portato a un drastico aumento (pari al 58%) dei costi annuali della camera alta, a una forte crescita (32,5%) del numero dei suoi dipendenti e a una significativa diminuzione della sua produttività in termini di numero delle relazioni prodotte dalle sue commissioni (dalle 152 nel periodo 2015-2019 alle 43 nell'attuale legislatura)[96].

Infine, oltre a essere stata avversata sul piano politico, la riforma Trudeau è stata anche criticata per le conseguenze che la sua applicazione ha prodotto sull'attività legislativa del Senato.

Una delle sfide più significative che il governo ha dovuto infatti affrontare nel far passare la propria agenda legislativa alla camera alta è stata proprio quella legata al ««passaggio da un Senato di partiti a un Senato di individui»[97]. Così, se da un lato l'esecutivo ha dovuto «lavorare di più» per dimostrare di avere un consenso a favore di un importante e controverso disegno di legge», dall'altro ha visto il procedimento legislativo diventare alla camera alta sempre più «confuso e frammentato»[98].

Tuttavia, quando chiamata a esprimersi su questioni controverse (come, tra le altre, le esenzioni dalla tassa sul carbonio previste dal recente *bill* C-234), l'*Upper House* ha visto tutti gli attuali gruppi dei senatori dividersi sul voto, a dimostrazione di quanto sia accresciuta la sua indipendenza politica e la sua capacità di svolgere, all'interno del sistema istituzionale canadese, un ruolo assai diverso da quello svolto in passato[99].

---

95 S. KILPATRICK/THE CANADIAN PRESS, *The Trudeau Senate is not a Better Senate*, in *The Globe and Mail*, 19-07-2024.

96 *Ibid*.

97 Così, Paul Thomas, professore emerito della Manitoba University e studioso dell'*Upper House*, citato in C. PAAS-LANG, *81 senators later, Trudeau has changed the Senate. Is it ready to change again?*, in *CBC News*, 17-02-2024. Sulla complessa «transizione» vissuta dal Senato, già E. MACFARLANE, *The Renewed Canadian Senate: Organizational Challenges and Relations with the Government*, cit.

98 *Ibid.* Significativamente, tra gli altri, il dibattito al senato svoltosi nel 2019 sul disegno di legge C-69 relativo all'energia ha visto il Senato approvare ben 230 emendamenti al testo (sul punto, G. ROBERTSON, *Memoirs of a Very Civil Servant: Mackenzie King to Pierre Trudeau*, Toronto, University of Toronto Press, 2000, p. 359). In merito, già all'avvio della riforma, A. HEARD, *The Senate's Role in Reviewing Bills from the House of Commons*, cit., p. 9, aveva sottolineato il rischio che molti senatori, in assenza di un *caucus* parlamentare di riferimento, si potessero dimostrare 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.

99 Sulla capacità del Senato di porsi come una «presenza costruttiva» all'interno del sistema istituzionale canadese, C. PAAS-LANG, *op. cit.*