

Il federalismo belga alla luce della sesta riforma dello Stato (*)

Francesca Angelini e Marco Benvenuti

Abstract

L'articolo prende in esame l'evoluzione in senso federale dell'ordinamento belga, con particolare riferimento alla sesta riforma dello Stato, attualmente in corso, successiva alle elezioni federali del 13 giugno 2010 e alla complessa elaborazione dell'“Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat”. Sono oggetto di analisi i profili di ordine procedimentale, l'assetto di Bruxelles e dei Comuni circumvicini, il Senato, il riparto di competenze tra lo Stato e gli enti federati e l'autonomia finanziaria di questi ultimi. Il quadro complessivo che ne deriva induce a due considerazioni di insieme. In primo luogo, la continua rivendicazione nel dibattito pubblico belga di specificità identitario-linguistiche costituisce un obiettivo di ordine eminentemente politico. In secondo luogo, le continue trasformazioni dell'assetto territoriale di quell'ordinamento rappresentano un esempio eloquente della scelta di incidere più sulle manifestazioni di rango giuridico-costituzionale della crisi del legame tra consociati che non sulle ragioni di ordine prevalentemente sociale ad esse sottostanti.

1. Introduzione

Sorprende come due Stati appartenenti sì entrambi all'Unione europea – il Belgio e l'Italia – ma geograficamente lontani e diversi per

(*) Nel presente lavoro ci si limiterà a riferimenti bibliografici davvero essenziali e prevalentemente recenti; per una più ampia disamina del federalismo belga, sia consentito rinviare, sin da ora, a F. ANGELINI e M. BENVENUTI, *Belgio*, in R. BIFULCO (a cura di), *Ordinamenti federali comparati*, Torino, Giappichelli, 2012, vol. II, di cui il presente scritto costituisce la naturale continuazione. Il lavoro è frutto di una riflessione comune dei due autori; in particolare, Francesca Angelini è autrice dei parr. 7 e 8 e Marco Benvenuti è autore dei parr. da 1 a 6. La traduzione dei testi normativi è stata svolta dagli autori a partire dagli originali in lingua francese.

dimensione e popolazione vengano sovente accostati nel dibattito pubblico-politico del primo dei due Paesi, in termini non certo lusinghieri per il secondo¹. L'immagine del Belgio come "Italie sans soleil"² sembra però ribaltarsi, ove si assuma come oggetto di osservazione il rispettivo assetto istituzionale: in questo frangente, è l'ordinamento giuridico belga a suggerirci, in qualche caso, soluzioni più o meno realisticamente compatibili per nostri problemi politico-istituzionali – come in occasione della difficile formazione del primo Governo della XVII legislatura repubblicana³ – o di contro ad apparirci, in qualche altro, "l'unica esperienza di federalismo per separazione... tutt'altro che riuscita"⁴. In ogni caso, proprio la varietà di opinioni espresse ora *in bonum*⁵ e ora *in malum* suggerisce molta cautela nei confronti di qualunque ipotesi di comparazione giuridica tra il Belgio e l'Italia e impone, prima di tutto, una decisa presa di coscienza delle profondissime differenze di ordine culturale, linguistico e sociale, ancor prima che istituzionale, tra i due Paesi e, con esse, per quel che qui rileva,

(1) Così, secondo K. DESCHOUWER, L. DE WINTER, *La Corruption politique et le clientélisme*, in M. MARTINELLO, M. SWYNGEDOUW (a cura di), *Où va la Belgique?*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 139, "la Belgique se voit régulièrement comparée à l'Italie. Cette comparaison ne fait pas en premier lieu référence au surnom de la ville de Bruges (la 'Venise du nord'), mais bien à un nombre important de procédures et de pratiques qui font inévitablement penser à la politique italienne. La participation, le clientélisme et la corruption (qu'elle soit grande ou petite) n'en sont pas les moindres".

(2) M. OLIVETTI, *Il sistema federale belga in prospettiva comparata*, [2003], su www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/olivetti.doc, p. 1.

(3) Si vedano, ad esempio, a proposito dell'eventuale *prorogatio* del Governo Monti, L. CUOCOLO, *Prorogare Monti?*, in *Il Secolo XIX*, 2 marzo 2013, p. 3, con opinione contraria; L. PALMERINI, *Ora spunta l'ipotesi della proroga a Monti*, in *Il Sole-24 Ore*, 3 marzo 2013, p. 7 (con opinioni contrarie di F. Clementi e V. Onida); A. CARUGATI, *Prorogatio?*, in *l'Unità*, 6 marzo 2013, p. 6 (con opinioni contrarie di S. Ceccanti e C. Mirabelli e opinione possibilista di A. Manzella); tutto ciò sulla scorta di quanto sostenuto – invero senza fare esplicito riferimento all'esperienza costituzionale belga – da P. BECCHI, *La "prorogatio", la Corte costituzionale e gli equivoci del web*, in *Corriere della Sera*, 5 marzo 2013, p. 6.

(4) G. GARDINI, *Centralismo o secessione*, in *Questa rivista*, 2013, p. 25.

(5) Si pensi già all'influenza che la Costituzione belga del 1831 avrebbe avuto – o, per meglio dire, avrebbe dovuto avere – sullo Statuto albertino del 1848; sul punto, cfr., per tutti, R. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, vol. I, p. 22.

del diverso fondamento storico del processo di pluralizzazione dei livelli territoriali di potere⁶.

Se ci si ferma al mero dato definitorio, infatti, è con una legge costituzionale del 5 maggio 1993 che viene modificato *in apicibus* l'art. 1 della Costituzione del 1831, il quale si apre da allora con l'enunciato "il Belgio è uno Stato federale". Se si allarga il campo di osservazione al piano delle revisioni costituzionali, la "lunga marcia"⁷ verso un assetto federale ha avvio, come si dirà (*infra*, par. 2), con una legge costituzionale del 24 dicembre 1970, con la quale vengono istituite le "Regioni linguistiche", le "Comunità" (allora invero denominate "Comunità culturali") e le "Regioni". Se poi si vuole cogliere in tutta la sua consistenza la scelta politica fondamentale che ha portato al successivo processo di disarticolazione territoriale dell'ordinamento giuridico – scelta politica allora forse non del tutto consapevole, ma non per questo meno determinante – occorre risalire ancora a mezzo secolo addietro, quando nel periodo tra le due guerre mondiali una serie di leggi (ordinarie)⁸ abolisce, con la rilevante eccezione di Bruxelles e dei Comuni circumvicini, il regime di bilinguismo tra neerlandese (maggioritario) e francese (minoritario). È da allora, infatti, che, sulla base prima di censimenti linguistici decennali e poi, nel 1962, di una legge (ordinaria), si decide di istituire un assetto di bilinguismo territorialmente alternativo (o monolinguisimo su base regionale), compendiabile nella formula *cuius regio, eius lingua*⁹. In questo modo, nel lento fluire dei decenni si cristallizzano all'interno sì di un medesimo Stato, ma solcato da una vera e propria frontiera linguistica due

(6) Sul punto, cfr. M. LEROY, *Il federalismo belga*, trad. it. in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 70.

(7) P. CARROZZA, *Lo Stato belga e la sua crisi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, p. 995.

(8) Segnatamente, una legge (ordinaria) del 31 luglio 1921 e poi una legge (ordinaria) del 14 luglio 1932 sul regime linguistico dell'insegnamento primario e dell'insegnamento intermedio; una legge (ordinaria) del 28 giugno 1932 sull'uso delle lingue in materia amministrativa; una legge (ordinaria) del 15 giugno 1935 sull'uso delle lingue in materia giudiziaria.

(9) S. VENTURA, *Le premesse del processo di federalizzazione in Belgio*, in *Quaderni di scienza politica*, 2006, p. 103.

gruppi separati di cittadini¹⁰, che non conoscono – perché non sono tenuti, fin dalla scuola, a conoscere – la lingua degli altri e, a cascata, due sistemi di informazione, due paesaggi politici, due universi culturali paralleli, che non comunicano tra loro perché sono privi degli strumenti linguistici per farlo¹¹.

L'evoluzione del quadro politico belga appare paradigmatica di una siffatta “insularità”¹². A fronte di una tradizionale strutturazione tripartita, imperniata su una forza politica liberale, una cattolica e una socialista, ciascuno di questi tre partiti, tra gli anni 1968 e 1978, si sdoppia in due tronconi, uno di lingua neerlandese e l'altro di lingua francese, proprio in considerazione del fatto che, accanto ai *cleavage* tradizionali – città *versus* campagna, laici *versus* cattolici, lavoratori subordinati *versus* datori di lavoro¹³ – se ne aggiunge un altro, talora preponderante, dato dal contrasto identitario-linguistico tra le due parti del Paese¹⁴. E se si aggiunge a questa realtà segnata da una spiccata frammentazione l'incalzante azione di forze politiche qualificate in neerlandese come *zweeppartij*¹⁵, perché caratterizzate da un programma marcatamente autonomista (se non separatista), il risultato finale è che, allo stato, come nessuno dei parlamentari è eletto su base federale¹⁶, ancorché ciascuno di essi rappresenti la Nazione (art. 42

(10) Si è parlato di un vero e proprio “regime di *apartheid*” da parte di S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 139.

(11) Sul punto, da ultimo, M. GOLDONI, *Istituzioni federali e partiti nella crisi del Belgio*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, p. 145.

(12) Id., *Belgio*, in *il Mulino*, 2010, p. 968.

(13) Seguendo l'impostazione di S. ROKKAN, *Citizens, Elections, Parties*, [1970], trad. it. *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 190 ss.

(14) Sul punto, cfr., da ultimo, X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, Crisp, 2011, p. 288; A. MASTROMARINO, *Belgio*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 14.

(15) Letteralmente, “partiti frusta”; si pensi solo, da ultimo, al successo della *Nieuw-Vlaamse Alliantie* - N-VA, divenuta nelle elezioni per la Camera dei rappresentanti del 13 giugno 2010, come si dirà (*infra*, par. 3), il partito di maggioranza relativa sia nelle Fiandre che nell'intero Belgio e il cui leader B. De Wever è stato eletto, a seguito delle elezioni comunali del 14 ottobre 2012, Borgomastro della seconda città del Paese (e prima delle Fiandre), Anversa.

(16) Da questa considerazione è scaturita nel 2007 la proposta di una cerchia di studio-

Cost.), così “non c’è più un partito con dimensione nazionale”¹⁷, con tutte le difficoltà del caso per la determinazione dell’indirizzo politico di maggioranza.

2. (segue) *Le prime cinque fasi di riforma dello Stato intervenute dal 1970 al 2001*

L’attuale frangente politico-istituzionale belga è dunque, con ogni evidenza, il precipitato di alcune precise scelte politiche riconducibili già alla prima metà del Novecento e poi, sul piano più propriamente costituzionale, a una serie di profondissime trasformazioni istituzionali che, a partire dal 1970 – allorquando il Primo Ministro di allora G. Eyskens pronunciò la faticosa frase “de unitaire Staat... ist door de gebeurtenissen achterhaald”¹⁸ – scandiscono la storia di quel Paese in sei fasi, l’ultima delle quali è tuttora in corso¹⁹. In virtù di una legge costituzionale del 24 dicembre 1970, come si è già accennato (*supra*, par. 1), si istituiscono, in primo luogo, quattro *Regioni linguistiche* (una *di lingua francese*, una *di lingua neerlandese*, una *bilingue di Bruxelles-Capitale* e una *di lingua tedesca*), volte a delimitare, sulla base di quanto definito nella già citata legge (ordinaria) dell’8 novembre 1962, il territorio relativamente all’uso della lingua da parte

si, denominata Groupe Pavia, di istituire una circoscrizione federale per le elezioni federali, ora reperibile su www.paviagroup.be/proposal/PAVIAproposition.pdf; sul tema, cfr. altresì, da ultimo, L. DETROUX, *La Circonscription fédérale*, in *Revue belge de droit constitutionnel*, 2011, p. 308 ss.; D. SINARDET, *Le Projet de circonscription électorale fédérale*, in *Courier hebdomadaire*, 2012, fasc. MMCXVII, *passim*.

(17) R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2009, p. 270.

(18) “Lo Stato unitario... è superato dagli eventi” (in *Chambre des représentants. Annales parlementaires*, 18 febbraio 1970, p. 3); è la fine di quella che è stata qualificata, con un misto di ironia e di nostalgia, la “Belgique de papa” (A. MÉAN, *La Belgique de papa*, Liège, Polhis, 1989, spec. p. 11 ss.).

(19) Per una tabella riepilogativa rispetto a tali fasi, si veda, da ultimo, B. BAYENET, *Les Derniers accords institutionnels belges sur la 6eme réforme de l’Etat et le financement des Communautés et des Régions*, [2012], su www.iev.be/getattachment/fe31afb4-6c69-4051-8150-48de759ec449/Accords-institutionnelles-6eme-reforme.aspx, pp. 4-5.

dei pubblici poteri (art. 4, comma 1, Cost.). Inoltre, si dà vita a tre *Comunità culturali* (una *francese*, una *neerlandese* e una *tedesca*), competenti in materia di cultura, di insegnamento e di uso della lingua (art. 2 Cost.), di cui si dirà (*infra*, par. 7). Infine, si prevedono – ma solo sulla carta, dovendo intervenire in un secondo tempo una legge c.d. speciale *ad hoc* – tre *Regioni* (una *vallona*, una *fiamminga* e una *brussellese*), dotate di competenze allora non meglio delineate (art. 3 Cost.). Contestualmente, la ferrea regola dell'appartenenza identitario-linguistica si riverbera anche all'interno degli organi costituzionali dello Stato. Risale sempre al 1970 la necessaria istituzione, in seno a ciascuna delle due Camere, di un Gruppo di lingua francese e di un Gruppo di lingua neerlandese, cui tutti i parlamentari devono afferire (art. 43 Cost.). Tale ripartizione assume una rilevanza determinante, perché la Costituzione affida, da allora e in maniera crescente, la disciplina di talune materie a leggi dette *speciali* (o *a maggioranza cumulativa* o *super qualificata*), che costituiscono una sorta di suo “prolungamento”²⁰: esse sono sottoposte, infatti, all'approvazione sia dei due terzi dei voti delle Camere, sia della maggioranza di quelli di ciascuno dei due Gruppi linguistici ivi costituiti (art. 4, comma 3, Cost.), ad evidente tutela del gruppo linguistico minoritario (*scilicet* francese). Del pari, viene modificato il procedimento di formazione legislativa (ordinaria), attraverso l'introduzione dell'istituto della c.d. *sonnette d'alarme*, con il quale i tre quarti dei componenti di un Gruppo linguistico costituito all'interno di una delle due Camere, nel caso in cui “le disposizioni di un progetto o di una proposta di legge... siano tali da portare grave offesa alle relazioni tra le comunità” (art. 54 Cost.), possono determinare la sospensione dell'*iter legis* e provocare l'intervento del Consiglio dei ministri. Quest'ultimo organo, infine, è esso stesso oggetto di un'importante innovazione istituzionale, perché deve comporsi in maniera paritaria di Ministri “di espressione francese” e di Ministri “di espres-

(20) M. OLIVETTI, *Il federalismo asimmetrico belga e le sue recenti evoluzioni*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 78.

sione neerlandese”, con l’eventuale eccezione del solo Primo Ministro (art. 99, comma 2, Cost.).

Nel 1980, dopo un decennio caratterizzato sul piano politico dall’acuirsi dei conflitti identitario-linguistici – di cui è prova la già evocata crisi irreversibile dei tre partiti tradizionali (*supra*, par. 1) – e su quello ordinamentale dalla mancata istituzione delle Regioni, si giunge alla seconda fase di riforma dello Stato. Con una legge costituzionale del 17 luglio 1980 e una legge costituzionale del 29 luglio 1980, infatti, le tre Comunità culturali, rinominate *Comunità* senz’altro ed ora distinte in una francese, una fiamminga (e non più “neerlandese”) e una di lingua tedesca, ottengono altresì la competenza sulle materie cosiddette *personnalisables*, cioè quelle “legate alla persona” e nelle quali “deve necessariamente stabilirsi un rapporto diretto fra l’amministrato e il servizio pubblico”²¹, con conseguente ricorso da parte dell’utente all’una o all’altra lingua (*infra*, par. 7)²². Contestualmente, viene istituita *ex nihilo* una Corte di arbitrato, la cui funzione eminente viene individuata, per l’appunto, nella risoluzione dei conflitti di competenza tra diversi livelli territoriali di potere (Stato, Comunità e Regioni) tutti dotati di potestà normativa. Da ultimo, con un’importante legge c.d. speciale dell’8 agosto 1980 vengono individuati gli ambiti di competenza delle Regioni, investite di attribuzioni legate alla sfera economico-sociale (*infra*, par. 7), e si provvede a disciplinare la composizione degli organi della Comunità francese, della Comunità fiamminga, della Regione vallona e della Regione fiamminga, consentendo peraltro, quale primo germe di asimmetria²³, l’incastro delle istituzioni

(21) M. LEROY, *Il federalismo belga*, cit., p. 63.

(22) Di qui un’importante controversia in ordine alla prevalenza dell’elemento personale o di quello territoriale delle Comunità, risolta nel secondo senso dalla Corte di arbitrato (sent. 30 gennaio 1986, n. 9), ma con l’eccezione di tutto rilievo della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale, sulla quale insistono, in particolare, le istituzioni tanto della Comunità fiamminga quanto della Comunità francese; sul punto e sulle diverse matrici teoriche delle due impostazioni, cfr. per tutti, A. ALEN, *Il federalismo in Belgio*, in E.A. ALBERTONI (a cura di), *Il federalismo nel pensiero politico e nelle istituzioni*, Milano, Eured, 1995, p. 135.

(23) Sul punto, cfr., da ultimo, F. DELPÉRÉE, *Petit abécédaire politique*, Hamme-Mille, Les Claines, 2011, p. 24.

della Regione fiamminga in quelle della Comunità fiamminga (ma non della Regione vallona e della Comunità francese, posto che, tra l'altro, non vi è contiguità tra la Regione di lingua francese, su cui insistono entrambe, e la Regione bilingue di Bruxelles-Capitale, su cui opera solo la prima e, di contro, la Regione brussellese).

Come gli anni Settanta del Novecento erano stati segnati dallo sbilanciamento tra Comunità (culturali) già funzionanti e Regioni ancora da istituirsi, così il decennio successivo scorre lungo l'equivoco non sopito dato dal *panachage*²⁴ tra un regionalismo a tre (Fiandre, Vallonia, Bruxelles), sostenuto dal versante vallone-francese del Paese, e un comunitarismo a due (parte di lingua neerlandese, parte di lingua francese), perorato da quello fiammingo-neerlandese. Se la Comunità di lingua tedesca viene effettivamente resa operativa con una legge (ordinaria) del 31 dicembre 1983, occorre invece attendere il 1988 – e, dunque, la terza fase di riforma dello Stato – per giungere, con una legge costituzionale del 7 luglio 1988, all'istituzione effettiva della Regione brussellese, corredata di meccanismi istituzionali strutturalmente simmetrici ma funzionalmente contrari a quelli adottati per la tutela della minoranza di lingua francese a livello statale, quali la c.d. *sonnette d'alarme* e il principio di parità linguistica in seno all'Esecutivo regionale, questa volta, però, a garanzia della minoranza di lingua neerlandese residente nella Capitale.

Ancora, nel 1993 si apre la quarta fase di riforma dello Stato, la quale si caratterizza, dal punto di vista costituzionale, come la più rilevante tra quelle sino ad oggi intervenute. Con la già citata legge costituzionale del 5 maggio 1993, infatti, si introduce all'art. 1 Cost. la nozione di "Stato federale" (*supra*, par. 1); si prevede poi all'art. 35 Cost. il criterio della residualità delle competenze a favore delle Comunità e delle Regioni, ancorché l'efficacia di detto principio sia contestualmente rinviata *sine die* a una successiva legge c.d. speciale ad oggi non ancora approvata; si rendono elettivi i Consigli delle Comunità e delle Regioni; si modifica, infine, in profondità, quanto al ruolo e alla

(24) M. UYTENDAELE, *Trente Leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 643.

composizione, l'assetto del Senato, rendendo imperfetta l'articolazione bicamerale del Parlamento (artt. 74 ss. Cost.) e introducendo all'interno di tale organo un variopinto meccanismo di elezione, espressivo (anche) dei diversi livelli territoriali di potere (artt. 67 ss. Cost.), come si vedrà (*infra*, par. 6). Tante e tali sono le modifiche introdotte al testo costituzionale del 1831 in quella circostanza che, sommate alle precedenti, si decide nel 1994 di sottoporre l'articolato a un'opera di *toilettage*²⁵, ovvero di rinumerarlo e riorganizzarlo in titoli, capitoli e sezioni (art. 198, comma 1, Cost.).

Infine, nel 2001, con una cadenza oramai quasi decennale, si avvia la quinta fase di riforma dello Stato, la quale si caratterizza, questa volta, per l'adozione non già di una o più leggi di revisione costituzionale, ma per l'approvazione di due leggi cc.dd. speciali e una legge (ordinaria), non meno rilevante, tutte del 13 luglio 2001. In tal modo, si produce non solo un'ulteriore modificazione del pur sempre precario assetto della Regione brussellese, ma si dispone altresì un'implementazione del grado di autonomia soprattutto del livello regionale, ora corredato di importanti competenze su Province e Comuni, e, sul piano delle forme dell'autonomia finanziaria degli enti federati, una parziale soluzione della grave situazione debitoria della Comunità francese, tuttora non pienamente appianata (*infra*, par. 8).

Alla luce di questa rapida sequenza, è possibile tentare di riepilogare i caratteri generali assunti dall'articolazione territoriale del potere all'interno dell'ordinamento giuridico belga – Stato federale *sui generis* per alcuni²⁶ e invece “authentiquement fédéral”²⁷ per altri – nel corso di un'evoluzione quarantennale, le cui cinque tappe si sono poc'anzi compendiate. Muovendo dalle considerazioni di insieme formulate dalla migliore dottrina²⁸, è possibile concludere che il federalismo bel-

(25) *Ivi*, p. 77, nota 13.

(26) Da ultimo, A. ALEN, K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mecheln, Wolters Kluwer, 2011, p. 197.

(27) Da ultimo, E. ARCQ *et al.*, *Fédéralisme et confédéralisme*, Bruxelles, Crisp, 2012, p. 47.

(28) F. DELPÉRÉE, *La Belgique est un Etat fédéral*, in *Journal des tribunaux*, 1993, pp. 638-639; ID. e M. VERDUSSEN, *Il sistema federale*, trad. it. in F. Delpérée (a cura di), *L'or-*

ga si sviluppa quale processo di dissociazione di un assetto unitario e non di associazione tra entità federate, la cui dinamica appare peraltro incrementale e dagli esiti perennemente incerti; che esso, inoltre, si caratterizza per la sovrapposizione di (tre) Comunità e di (tre) Regioni, la cui compresenza ma non coincidenza sul piano territoriale produce, come in un ossessivo “dipinto di Escher”²⁹ o in un quadro dove si allunga l’“ombre de René Magritte”³⁰, una trama ordinamentale sorprendentemente intricata, quanto all’assetto asimmetrico³¹ delle competenze e delle rispettive organizzazioni; che esso, infine, si è alimentato e tuttora si alimenta tramite il confronto-scontro tra due gruppi identitario-linguistici, quello fiammingo-neerlandese (maggioritario) e quello vallone-francese (minoritario), contraddistinti dalla vicendevole rivendicazione di istanze difensive ben più e ben prima che dal dispiegamento di relazioni cooperative³².

L’osservazione di quel “laboratorio istituzionale”³³ che è divenuto il Belgio nel corso degli ultimi quarant’anni, nel momento in cui in Italia (a torto o a ragione, qui non rileva) “si registra una singolare convergenza di forze dirette a contenere – per non dire affossare – l’autonomia politica, economica e giuridica delle Regioni, e più in generale

dinamento federale belga, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 156-157; F. DELPÉRÉE, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 388 ss.

(29) Riprendendo l’immagine proposta da G. DI PLINIO, *Prove di federalismo fiscale in un système institutionnel paradoxal*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Es, 2011, vol. II, p. 1318.

(30) Riprendendo l’immagine proposta da C. BEHRENDT, *La 6^e Réforme de l’Etat et quelques réflexions sur les perspectives des institutions étatiques belges par-delà la réforme*, in *Revue de la Faculté de droit de l’Université de Liège*, 2012, p. 120.

(31) Ad avviso di X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, cit., p. 436, peraltro, “les asymétries, observées de longtemps dans les faits et aujourd’hui également reflétées dans les institutions, font peut-être obstacle à la rupture, au point que la question se pose de savoir si ce n’est pas dans une certaine asymétrie que réside la clé de voûte d’une certaine unité”.

(32) Sul punto, da ultimo, A.M. RUSSO, *Il federo-regionalismo asimmetrico tra Spagna e Belgio*, in *Integrazione europea e asimmetrie regionali*, cit., p. 204.

(33) Così C. COLINET, *La struttura normativa della regionalizzazione belga*, in ID. (a cura di), *La struttura normativa della regionalizzazione belga*, Roma, Istituto di studi sulle Regioni, 1986, p. 4.

degli enti territoriali”³⁴, sollecita, nella necessaria e ribadita consapevolezza delle reciproche differenze tra i due ordinamenti (*supra*, par. 1), due ulteriori considerazioni. In primo luogo, l’incessante rivendicazione, come nutrimento se non come fondamento del processo di federalizzazione del Belgio, delle specificità identitario-linguistiche dei fiamminghi-neerlandesi, da un lato, e dei valloni-francesi, dall’altro, non ha nulla di “naturale”, ma costituisce in sé un preciso obiettivo artificial-positivo dotato di un’intensa politicità e si accompagna pur sempre, in maniera più o meno esplicita e consapevole, a opposte rivendicazioni sul crinale dei tre *cleavage* tradizionali³⁵ (*supra*, par. 1). In secondo luogo, come nel nostro Paese (più che nel nostro Paese), il continuo processo di trasformazione e ritrasformazione istituzionale del Belgio rappresenta un esempio eloquente della decisione, anch’essa tutta politica, di incidere più sulle manifestazioni giuridico-costituzionali che non sulle ragioni prevalentemente sociali disgregatrici del *vinculum civitatis*. Anche da questi punti di vista – e con un occhio sempre rivolto alle incerte vicende della nostra Italia – “le plat pays”³⁶, come si soleva dire nelle buone guide turistiche di una volta, vale dunque il viaggio.

3. (segue) *Le elezioni federali del 13 giugno 2010 e la complessa elaborazione dell’Accord institutionnel pour la sixième réforme de l’Etat*

Tale è dunque lo sfondo istituzionale su cui si apre la LIII legislatura, attualmente in corso, inaugurata con le elezioni federali del 13 giugno 2010, e con essa la sesta riforma dello Stato tuttora in atto. Nella primavera del 2010, infatti, il Belgio si avvia ad elezioni federali

(34) Così, ancora, G. GARDINI, *Centralismo o secessione*, cit., p. 5.

(35) Come rilevato da ultimo da M. GOLDONI, *Belgio*, cit., p. 968, “attorno alla differenza linguistica si coagula, per ragioni storiche, una serie di ulteriori differenze di natura sociale, economica e culturale che carica la questione di significati esorbitanti rispetto al ruolo e alla funzione della lingua stessa”.

(36) Riprendendo la bella ma allusiva immagine dall’omonima canzone-poesia di J. Brel del 1962, nell’album *Les Bourgeois*, invero riferita al paesaggio della Fiandra occidentale.

anticipate, a seguito della crisi del Governo Leterme II – appoggiato dai due partiti cattolici (di lingua neerlandese e francese), dai due partiti liberali (di lingua neerlandese e francese) e, curiosamente, dal solo partito socialista di lingua francese – provocata dall’annunciata uscita dalla maggioranza del partito liberale di lingua neerlandese. Quest’ultimo, infatti, perviene a una tale risoluzione a seguito dell’attivazione il 29 aprile 2010 della c.d. *sonnette d’alarme* (*supra*, par. 2) all’interno della Camera dei rappresentanti da parte dei quattro partiti di lingua francese, in opposizione alla proposta di parte fiamminga-neerlandese di scissione della circoscrizione elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV (*infra*, par. 5.1)³⁷. La LII legislatura – qualificata come “maudite”³⁸ – si chiude peraltro non prima dell’approvazione il 7 maggio 2010 di una dichiarazione di revisione della Costituzione comprensiva di numerosissimi articoli³⁹ e particolarmente rilevante per il futuro, posto che, ai sensi dell’art. 195 Cost., un’eventuale revisione costituzionale deve essere sottoposta, per dispiegare i propri effetti, a due diverse deliberazioni di entrambe le Camere, nel corso, però, di due legislature consecutive (*infra*, par. 4).

Le successive elezioni federali da cui scaturisce la LIII legislatura appaiono – parafrasando quanto si è detto a proposito di quelle italiane del 24 e 25 febbraio 2013 – la “tempesta perfetta”⁴⁰. In virtù del risultato elettorale, infatti, per la prima volta nella storia belga un partito non riconducibile alle tre “famiglie” politiche tradizionali (*supra*, par. 2), *id est* l’autonomista (se non separatista) fiamminga-neerlandese *Nieuw-Vlaamse Alliantie* - N-VA, ottiene la maggioranza relativa dei voti (17,40%) e dei seggi della Camera dei rappresentanti (27 su 150)

(37) Per le vicende immediatamente precedenti, si rinvia, da ultimo, all’utile sintesi di L.G. SCIANNELLA, *La parabola discendente di uno Stato*, in *federalismi.it*, 7, 2012, p. 3 ss.

(38) M. UYTENDAELE, *Chronique d’une législature maudite*, in *Pouvoirs*, 2011, fasc. CXXXVI, p. 51 ss.; ID., *Trente Leçons de droit constitutionnel*, cit., p. 207.

(39) In *Belgisch Staatsblad - Moniteur belge*, 7 maggio 2010, n. 135, su www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2010/05/07_2.pdf, p. 25763 ss.

(40) Cfr. E. SCALFARI, *Difficilissimo uscire dalla tempesta perfetta*, in *la Repubblica*, 3 marzo 2013, p. 1.

sia nelle Fiandre che nell'intero Paese⁴¹. Conseguentemente, per ben 540 giorni – dal 13 giugno 2010, data delle elezioni federali, al 6 dicembre 2011, data del giuramento e della conseguente entrata in funzione del nuovo Governo Di Rupo – si dipana la crisi politico-parlamentare più lunga, per quel che si ricordi, dell'intera Europa occidentale⁴².

Quei 540 lunghi giorni sono segnati da un notevole e necessitato attivismo del Re Alberto II, intensamente impegnato nella formazione della nuova compagine governativa⁴³, e scanditi da alcuni momenti di drammatizzazione istituzionale, quali la richiesta eccezionale, formulata il 10 gennaio 2011 dallo stesso Re al Primo Ministro “uscente” Y. Leterme, di far preparare il bilancio per il 2011 al Governo federale prorogato⁴⁴ o le gravi parole pronunciate in occasione della festa nazionale del 21 luglio 2011⁴⁵. Così, sulla scorta del risultato elettorale, il 17 giugno 2010 il leader della *Nieuw-Vlaamse Alliantie* - N-VA B. De Wever viene nominato dal Re *informateur* – ruolo in qualche misura assimilabile al mandato esplorativo presente nell'esperienza costituzionale italiana⁴⁶ – ma già l'8 luglio 2010 rimette il suo mandato per insormontabili contrasti con le altre forze politiche. Quello stesso giorno E. Di Rupo, Presidente del partito socialista di lingua francese, viene nominato dal Re *préformateur*, figura che ricorda vagamente quella del “nostro” preincarico⁴⁷. Tuttavia, il 3 settembre 2010 questi rinuncia, perdurando

(41) Sul punto, cfr. D. BASILI, *Come si vive senza un governo?*, in *federalismi.it*, 13, 2011, p. 2.

(42) Per la cronaca di quei mesi, si può fare utilmente riferimento a S. GOVAERT, *Les Négociations communautaires et la formation du gouvernement Di Rupo*, in *Courrier hebdomadaire*, 2012, fasc. MMCXLIV-MMCXLV, p. 7 ss.

(43) Sul punto, cfr., da ultimo, M. BUXANT, S. SAMYN, *Belgique, un roi sans pays*, Paris, Plon, 2011, p. 55 ss.

(44) Si veda il relativo comunicato su www.monarchie.be/fr/actuel/agenda/archives/audience-du-premier-ministre-0.

(45) Reperibili su www.monarchie.be/fr/actuel/discours/archives/discours-du-roi-fete-nationale-2011.

(46) Secondo M. UYTENDAELE, *Trente Leçons de droit constitutionnel*, cit., p. 381, “l'informateur a pour mission d'établir un bilan de la situation politique et économique”.

(47) Sempre secondo M. Uyttendaele, “le préformateur étant un peu plus qu'un infor-

un dissenso di fondo sui contenuti sia istituzionali che economico-sociali del programma di un eventuale nuovo Esecutivo federale. Il 4 settembre 2010 il Re designa quindi come *médiateurs* – altra formula che nel paesaggio costituzionale belga ricorda il mandato esplorativo italiano – il Presidente della Camera dei rappresentanti A. Flahaut e il Presidente del Senato D. Pieters. Anche costoro, però, non addiventano a nessun risultato concreto e il 5 ottobre 2010 recedono dal loro compito. Pertanto, nuovamente l'8 ottobre 2010 il Re attribuisce a B. De Wever la funzione di *clarificateur* – altra formula sempre riconducibile a una sorta di mandato esplorativo – su alcuni punti specifici e per la durata di dieci giorni, i quali trascorrono, anche questa volta, fino al 18 ottobre 2010 senza nulla di fatto. A quel punto, il 21 ottobre 2010 il Re si affida a un altro *médiateur* (o, per taluno, *conciliateur*⁴⁸), il socialista fiammingo-neerlandese J. Vande Lanotte, ruolo che ricopre di fatto fino al 26 gennaio 2011, anche in questo caso, però, senza risultati apprezzabili. Seguono il 2 febbraio 2011 le indicazioni di un nuovo *informateur*, il liberale vallone-francese D. Reynolds, fino al 1° marzo 2011, e poi di W. Beke, *leader* del partito cattolico di lingua neerlandese, dal 2 marzo 2011 fino al 12 maggio 2011, i quali chiudono entrambi il rispettivo incarico senza avanzamenti particolari. Quattro giorni dopo, il 16 maggio 2011 viene infine indicato come *formateur* – una sorta di Primo Ministro incaricato⁴⁹ – E. Di Rupo, il quale riesce, dopo defatiganti trattative, a separare il destino politico del partito cattolico di lingua neerlandese da quello della *Nieuw-Vlaamse Alliantie* - N-VA e ad ottenere, conseguentemente, il consenso dei due partiti socialisti (di lingua neerlandese e francese), dei due partiti cattolici (di lingua neerlandese e francese), dei due partiti

mateur puisqu'il négocie déjà une ébauche d'accord avec des partenaires identifiés" (*ivi*, p. 382).

(48) S. GOVAERT, *Les Négociations communautaires et la formation du gouvernement Di Rupo*, cit., p. 27 ss.

(49) Ancora secondo M. UYTENDAELE, *Trente Leçons de droit constitutionnel*, cit., pp. 382-383, "lorsque la situation politique a suffisamment décanté le Roi désigne un *formateur* lequel est généralement appelé à devenir le futur Premier ministre. Sa mission consiste à négocier directement, avec les partenaires de la future coalition, un programme gouvernemental".

liberali (di lingua neerlandese e francese) e dei due partiti ecologisti (di lingua neerlandese e francese) per dare avvio alla sesta riforma dello Stato, come attestano la pubblicazione l'11 ottobre 2011 dell'*Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat*⁵⁰ (di 75 pagine) e la presentazione il 1° dicembre 2011 di un *Projet de déclaration de politique générale*⁵¹ (di 177 pagine). Il nuovo Governo federale viene pertanto finalmente formato il 5 dicembre 2011, presta il giuramento il giorno successivo e ottiene la fiducia della Camera dei rappresentanti il 10 dicembre 2011, con 89 voti a favore e 54 contrari (tra cui quelli dei due suevocati partiti ecologisti, favorevoli sì alla riforma istituzionale, ma non al programma economico dell'Esecutivo).

Se si è voluto riportare puntualmente, seppur succintamente, le molteplici fasi che la politica belga ha attraversato fino ad arrivare alla costituzione del Governo Di Rupo, è senz'altro per esprimere in tutta la sua consistenza la durata e la durezza della crisi, lunga circa diciotto mesi e cadenzata dall'indicazione di un *informateur*, un *préformateur*, due *médiateurs*, un *clarificateur*, un altro *médiateur*, ancora un *informateur*, un *négotiateur* e infine un *formateur*. Al contempo, però, va parimenti evidenziata l'indubbia capacità del Paese di mantenersi saldamente in piedi, per tutto quel tempo e nel bel mezzo della gravissima situazione economico-finanziaria che attraversava (attraversa) l'Europa⁵², grazie al Governo Leterme II, insediatosi nella legislatura precedente, dimissionario e ciò nondimeno rimasto lungamente in carica, seppur almeno formalmente – come si suol dire – per il disbrigo dei (soli) affari correnti⁵³.

(50) Reperibile su www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/FRtexte%20dirrupo.pdf.

(51) Reperibile su www.premier.be/sites/all/themes/custom/tcustom/Files/accord_de_gouvernement_1er_decembre_2011.pdf.

(52) Sul punto, cfr. P. CARROZZA, *Lo Stato belga e la sua crisi*, cit., p. 1000, il quale sembrerebbe far derivare tale stabilità, per così dire, dall'ancoraggio del Belgio all'Unione europea; X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, cit., p. 417, il quale, invece, mette l'accento sull'esistenza di una pluralità di enti federati regolarmente funzionanti.

(53) Sulla nozione di "affari correnti" nel diritto pubblico belga, si veda, da ultimo, F. DELPÉRÉE, *Petit abécédaire politique*, cit., p. 11 ss.

Quanto all'*Accord institutionnel*, poi, esso è apparso ai primi commentatori, anche italiani, come un “documento lungo e complesso che ricorda una tela tessuta con meticolosità e tenuta unita da un numero infinito di piccoli e grandi compromessi”⁵⁴, dal quale però “non sembra uscire una visione riveduta del federalismo belga”⁵⁵. Tale conclusione – al di là di ogni valutazione di merito delle proposte ivi contenute, le più importanti delle quali verranno di seguito affrontate – appare tuttavia un poco sommaria, se si considera la quantità e la qualità dei temi che vi si trovano trattati e che spaziano da riforme più propriamente incidenti sull’articolazione territoriale dei pubblici poteri a misure volte al rinnovamento della vita pubblico-politica e ad interventi in campo economico-sociale⁵⁶. Le brevi riflessioni che seguiranno avranno ad oggetto solamente la prima delle teste di capitolo qui evocate, oggetto di un primo importante “pacchetto” di tredici leggi di revisione costituzionale, leggi cc.dd. speciali e leggi (ordinarie), tutte approvate il 19 luglio 2012, e di numerose altre in corso di approvazione nel momento in cui si scrive, il cui *iter* complessivo non è certo che sarà concluso per la fine “naturale” della LIII legislatura, nel giugno del 2014⁵⁷. Di conseguenza, l’analisi dei principali profili di innovazione della struttura federale del Belgio si snoderà lungo quattro assi cardinali, dati dall’assetto di Bruxelles e dei Comuni circumvicini (*infra*, par. 5), dal Senato (*infra*, par. 6), dal riparto di competenze tra lo Stato e gli enti federati (*infra*, par. 7) e, infine, dall’autonomia finanziaria di questi ultimi (*infra*, par. 8). Allo studio di questi aspetti vanno però premesse alcune rapide considerazioni di ordine più strettamente procedimentale, attinenti alle inedite e problematiche modalità individuate dal legislatore costituzionale per procedere all’immediata ed effettiva realizzazione della suddetta sesta riforma dello Stato (*infra*, par. 4).

(54) L.G. SCIANNELLA, *La parabola discendente di uno Stato*, cit., p. 14.

(55) *Ibidem*.

(56) Su cui si rinvia a P. PALSTERMAN, *Les Aspects sociaux de l'accord de réforme institutionnelles du 11 octobre 2011*, in *Courrier hebdomadaire*, 2012, fasc. MMCXXVII-MMCXXVIII, *passim*.

(57) Sul punto, cfr. C. BEHRENDT, *La 6^e Réforme de l'Etat et quelques réflexions sur les perspectives des institutions étatiques belges par-delà la réforme*, cit., p. 115 ss.

4. *I profili procedurali*

Si è già detto (*supra*, par. 3) che negli ultimi giorni della LII legislatura le Camere hanno approvato (al pari del Re, *ex art.* 36 Cost.) una dichiarazione di revisione della Costituzione ai sensi e per gli effetti dell'art. 195 Cost., comprendente, tra gli articoli e i titoli ivi indicati – si noti – lo stesso art. 195 Cost.⁵⁸. Ciò appare particolarmente rilevante in quanto, al termine delle complesse discussioni prodromiche all'elaborazione del già citato *Accord institutionnel* (*supra*, par. 3), il progetto complessivo di riforma è tale da trascendere le disposizioni cui fa puntualmente riferimento la suindicata dichiarazione di revisione e, di contro, da coinvolgerne altre. Conseguentemente, le Camere approvano una legge costituzionale del 29 marzo 2012, il cui art. 1 non modifica né integra stabilmente il testo costituzionale, ma “completa” proprio quell'art. 195 Cost. con una successiva “disposizione transitoria”: a tenore di essa, “le Camere, costituite a seguito del rinnovo delle Camere del 13 giugno 2010, possono, di comune accordo con il Re, deliberare sulla revisione delle disposizioni, articoli e gruppi di articoli” di seguito elencati e – circostanza anch'essa inedita – “esclusivamente nel senso” indicato nella stessa novella ma episodica disposizione costituzionale. Si tratta, a ben vedere, di una vera e propria rottura della Costituzione, “espressione adoperata per designare le modifiche apportate ad essa, nelle forme a ciò prescritte, ma rivolte a derogare solo per singole fattispecie a determinate norme, le quali pertanto rimangono in vigore continuando a regolare tutte le altre”⁵⁹; una rottura peraltro disposta con legge di revisione costituzionale – e, dunque, una “rottura che rispetta la costituzione”⁶⁰ – la quale ricorda,

(58) Sul punto, si rinvia, nuovamente, a L.G. SCIANNELLA, *La parabola discendente di uno Stato*, cit., p. 20 e alla bibliografia ivi citata, con particolare riferimento ai problemi di ordine più propriamente logico-teorico circa la stessa possibilità di sottoporre a revisione la disposizione che costituisce la base giuridica della revisione medesima; nonché a A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., p. 36 ss.

(59) C. MORTATI, *Costituzione - I. Costituzione dello Stato - b) Dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1962, vol. XI, p. 191.

(60) C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, [1928], trad. it. *Dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 141, “ossia violazione eccezionale di una disposizione legislativa costi-

non certo per la tecnica interpolativa o estrapolativa ma *quoad effectum*, la “nostra” legge costituzionale 1/1997, con la quale era stato stabilito un procedimento *illo tempore* derogatorio rispetto a quello disciplinato all’art. 138 della Costituzione italiana del 1947⁶¹.

La soluzione prescelta solleva, tuttavia, ampie e non sopite contestazioni sia nell’ambito del relativo dibattito parlamentare che da parte dei primi commentatori. Nel corso delle discussioni svoltesi nella Camera dei rappresentanti⁶² e soprattutto nel Senato⁶³, infatti, è oggetto di una polemica specifica la posizione favorevole assunta in quella sede dall’illustre costituzionalista F. Delpérée⁶⁴, correlatore della proposta di legge. Quest’ultimo, infatti, viene ampiamente citato dai senatori avversi alla revisione costituzionale, perché avrebbe manifestato in qualità di studioso, nel decennio precedente, la propria contrarietà a un’eventuale sottoponibilità a revisione costituzionale dell’art. 195 Cost.⁶⁵. Quanto alle osservazioni critiche della dottrina, poi, alcune di esse investono l’improprietà della strada seguita – tac-

zionale in uno o più casi determinati, dove... è osservato il procedimento prescritto per le modifiche della costituzione” (*ibidem*).

(61) E rispetto alla quale non può che riportarsi il giudizio di A.A. CERVATI, *La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni*, in ID. *et al.*, *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 33, per il quale “il ricorso comunque ad una legge di revisione che introduca *una tantum* una procedura di revisione costituzionale, mantenendo formalmente in vigore la vecchia procedura più garantista per le altre riforme, ha tutto il sapore di un colpo di mano e potrebbe essere considerata un’ipotesi di *fraus constitutionis*”.

(62) Chambre des représentants de Belgique, 9 marzo 2012, n. 53-2064/003, su www.lachambre.be/FLWB/pdf/53/2064/53K2064003.pdf, p. 1 ss.

(63) Sénat de Belgique, 21 marzo 2012, n. 5-1532/3, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=83888378, p. 1 ss.

(64) Il quale “tire les trois conclusions suivantes. La première est qu’il n’y a pas d’objection juridique à procéder de la manière proposée. La deuxième est qu’il y a tout intérêt à ouvrir pour l’instant, et pour un temps limité, une procédure spécifique de révision de la Constitution. La troisième est qu’une fois cette révision réalisée, il y aura aussi tout intérêt à refermer la porte qui a été ouverte, et à consolider ainsi les structures de notre système fédéral” (*ivi*, p. 21).

(65) F. DELPÉRÉE, *La Déclaration de révision de la Constitution*, in *Journal des procès*, 2003, fasc. CDL, p. 16; tale posizione è stata peraltro tacciata da M. UYTENDAELE, *Trente Leçons de droit constitutionnel*, cit., p. 87 di un “conservatisme viscéral”.

ciata di “bricolage juridique”⁶⁶ – per il mancato scioglimento delle Camere e la conseguente mancata convocazione di nuove Camere cc.dd. *constituantes*⁶⁷; ma altre investono, all’opposto, il carattere *una tantum* della succitata legge costituzionale del 29 marzo 2012, a fronte di un’auspicata e complessiva revisione dell’art. 195 Cost., la cui procedura appare sì suscettibile “to maintaining some sort of stability in a country grounded on an increasingly fragile cohesion”⁶⁸, ma anche eccessivamente lenta e macchinosa⁶⁹.

5. La riforma dell’assetto di Bruxelles e dei Comuni circumvicini

5.1. La soluzione della circoscrizione elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV

Il primo e forse il politicamente più rilevante ambito di intervento della sesta riforma dello Stato consiste nella soluzione della circoscrizione elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV, la cui mancata scissione aveva costituito, come si è già ricordato (*supra*, par. 3), la causa determinante della fine anticipata della LII legislatura nella primavera del 2010. Per intendere appieno in tutta la sua complessità questa vera e propria “couronne d’épines de l’Etat fédéral belge”⁷⁰, occorre ricordare che, per le elezioni della Camera dei rappresentanti, il territorio belga risultava, prima di quest’ultima riforma, suddiviso in undici

(66) M. VERDUSSEN, *Réviser la Constitution à n’importe quel prix?*, in *La Libre Belgique*, 11 e 12 febbraio 2012, p. 61.

(67) Va peraltro detto, a scanso di ogni equivoco, che non si tratta di una funzione costituente propriamente detta, ma solamente di una funzione di revisione costituzionale, come rimarcato, tra gli altri, da A.A. CERVATI, *La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni*, cit., p. 34, nota 50.

(68) Così, da ultimo, C. BEHRENDT, *The Process of Constitutional Amendment in Belgium*, in X. CONTIADES (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, London-New York, Routledge, 2013, p. 47.

(69) B. BLERO, *La Refonte de l’article 195 de la Constitution*, in *Administration publique*, 2012, p. 593, il quale parla, in proposito, di una “grande pauvreté conceptuelle” della revisione; per una rassegna bibliografica delle posizioni in *subiecta materia*, si rinvia altresì a *ivi*, p. 587, nota 4.

(70) ID., *Bruxelles-Hal-Vilvorde, couronne d’épines de l’Etat fédéral belge?*, in *Pouvoirs*, 2011, fasc. CXXXVI, p. 97 ss.

circoscrizioni elettorali tendenzialmente sovrapposte all'articolazione provinciale del Regno (art. 87 del Codice elettorale, come modificato con la legge – ordinaria – del 13 dicembre 2002, e relativa tabella annessa)⁷¹. A tale strutturazione, tuttavia, da quando con la legge costituzionale del 5 maggio 1993 si è deciso di sopprimere la “vecchia” Provincia del Brabante, sfuggivano e sfuggono tuttora la Provincia del Brabante fiammingo, sita nella Regione di lingua neerlandese, la Provincia del Brabante vallone, sita nella Regione di lingua francese, e il territorio della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale, sul quale non insiste alcuna Provincia⁷². Infatti, se la Provincia del Brabante vallone, linguisticamente omogenea (*scilicet* francese) coincideva e coincide con la circoscrizione elettorale di Nivelles, di contro la Provincia del Brabante fiammingo vedeva la presenza sul proprio territorio di due distinte circoscrizioni elettorali (cap. V-*bis* del Codice elettorale, come inserito con la legge – ordinaria – del 13 dicembre 2002): quella di Lovanio, da un lato, interamente collocata nella Regione di lingua neerlandese, e parte di quella di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV, dall'altro, ovvero i 6 cantoni di Hal-Vilvorde (Asse, Hal, Lennik, Meise, Vilvorde e Zaventem), comprensivi di 35 Comuni. Questi 35 Comuni appartenenti ai 6 cantoni di Hal-Vilvorde, dunque, invece di afferire alla circoscrizione elettorale di Lovanio, linguisticamente omogenea (*scilicet* neerlandese), costituivano un'unica circoscrizione elettorale con i 19 Comuni della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale, circoscrizione denominata, per l'appunto, Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV; e questa “entità ibrida”⁷³ si poneva, di conseguenza, a cavallo tra due Regioni linguistiche e in contraddizione con il principio della drastica separazione delle istituzioni presenti in ciascuna di esse (*supra*, par. 1). In concreto, nella circoscrizione elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV i candidati alle elezioni, all'atto dell'accettazione della candida-

(71) Sul punto, cfr. altresì G. CONTI, *Verso la sesta riforma dello Stato in Belgio*, in *federalismi.it*, 1, 2013, p. 8 ss.

(72) Sul punto, in una prospettiva storica, A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., p. 79 ss.

(73) S. VENTURA, *Belgio*, in ID. (a cura di), *Da Stato unitario a Stato federale*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 67.

tura, certificavano, in primo luogo, la loro appartenenza al Gruppo di lingua francese o al Gruppo di lingua neerlandese (art. 132, comma 2, del Codice elettorale, come modificato con la legge – ordinaria – del 13 dicembre 2002). Gli elettori di tale circoscrizione elettorale, da parte loro, potevano sì scegliere liberamente di votare per una lista o un candidato dell'una o dell'altra espressione linguistica, ma con effetti diversi al momento della traduzione dei voti in seggi. Infatti, i voti assegnati alle liste e ai candidati “di espressione neerlandese” si sommarono a quelli della circoscrizione elettorale di Lovanio (art. 168-*ter* del Codice elettorale, come introdotto con la legge – ordinaria – del 13 dicembre 2002); mentre i candidati “di espressione francese” potevano sì apparentarsi a quelli della circoscrizione elettorale di Nivelles, ma solo ai fini del recupero dei resti (art. 168-*ter* del Codice elettorale, come introdotto con la legge – ordinaria – del 13 dicembre 2002).

Tale assai complicato meccanismo rispondeva sostanzialmente a tre finalità concorrenti ma speculari. In primo luogo, esso permetteva ai cittadini di lingua neerlandese residenti nei 19 Comuni della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale di far “pesare” maggiormente i loro voti, una volta sommati a quelli della circoscrizione elettorale di Lovanio. In secondo luogo, esso consentiva ai cittadini di lingua francese residenti nei 35 Comuni ricompresi nei 6 cantoni di Hal-Vilvorde, e dunque formalmente appartenenti alla Regione di lingua neerlandese, di votare per una lista o un candidato “di espressione francese”, perché tali Comuni costituivano un tutt'uno, dal punto di vista elettorale, con i 19 Comuni siti nella Regione bilingue di Bruxelles-Capitale. In terzo luogo, una siffatta ripartizione permetteva di precludere, anche in tale Regione bilingue, la presentazione di liste o candidati bilingui, in conformità con un quadro politico generale segnato, come si è detto (*supra*, par. 1), dall'assenza di parlamentari eletti su base federale e di partiti nazionali.

Tuttavia, una siffatta combinazione variabile e asimmetrica di elettori, liste, candidati, voti e seggi relativi a due circoscrizioni elettorali diverse, quella di Lovanio e quella di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV, è stata censurata, dopo una prima risposta non negativa⁷⁴, dalla Corte

(74) Sent. 22 dicembre 1994, n. 90.

di arbitrato per violazione dell'art. 63 Cost., espressivo del principio di proporzionalità tra corpo elettorale e seggi⁷⁵. La Corte di arbitrato, tuttavia, in quella circostanza non ha individuato, quale conseguenza della sua declaratoria di incostituzionalità, una soluzione – si direbbe in Italia – “costituzionalmente obbligata”, ma si è limitata ad imporre al legislatore l'adozione di una nuova e diversa disciplina conforme alla Costituzione entro la fine “naturale” della legislatura allora in corso. Ciò non è accaduto, nonostante diverse proposte presentate in tal senso⁷⁶, e non solo le elezioni federali del 10 giugno 2007, ma anche quelle anticipate del 13 giugno 2010 si sono svolte perdurando un tale assetto ed anzi sono state provocate, paradossalmente, proprio dalla mancata soluzione in sede politico-parlamentare della relativa problematica (*supra*, par. 3).

Nell'ambito della sesta riforma dello Stato, una legge (ordinaria) del 19 luglio 2012 risolve, in chiave pur sempre compromissoria, tale annessa questione: com'è riportato nella relazione di accompagnamento della proposta, infatti, “la circonscription électorale Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV) est scindée tout en veillant à consolider les droits fondamentaux des citoyens et à résoudre les difficultés politiques nationales”⁷⁷. In primo luogo, con l'art. 2 viene modificato l'art. 87 del Codice elettorale e affermata la corrispondenza *uti sic* tra Province e circoscrizioni elettorali. Il circondario amministrativo di Bruxelles-Capitale costituirà pertanto un'autonoma e territorialmente ristretta circoscrizione elettorale. Tuttavia, per le elezioni della Camera dei rappresentanti, gli elettori dei 6 cc.dd. Comuni periferici intorno a Bruxelles (Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel, Wezembeek-Oppem)⁷⁸, siti nella Regione di lingua neerlandese e ri-

(75) Sent. 26 maggio 2003, n. 73, su cui si veda L.G. SCIANNELLA, *La giurisprudenza della Cour d'arbitrage nel biennio 2002/2003*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 3569-3570.

(76) Su cui si rinvia, per una rapida rassegna, a X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, cit., p. 409 ss.

(77) Sénat de Belgique, 4 aprile 2012, n. 5-1560/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888428, p. 3.

(78) Si ricorda che tali sei Comuni hanno acquistato con un decreto reale del 18 luglio 1966 una serie di “facilités linguistiques” in francese nei rapporti con i pubblici poteri

uniti nel neoistituito cantone elettorale di Rhode-Saint-Genèse, potranno votare liberamente per una lista presentata nella circoscrizione elettorale del Brabante fiammingo, ovvero, in alternativa (*scilicet* se di lingua francese), per una presentata nella circoscrizione elettorale di Bruxelles-Capitale (art. 4). Parimenti, con riferimento alle elezioni del Parlamento europeo si dispone la riconduzione del circondario amministrativo di Hal-Vilvorde al collegio elettorale neerlandese, reso quindi territorialmente unitario e linguisticamente omogeneo. Tuttavia, anche in questo frangente, gli elettori del cantone elettorale di Rhode-Saint-Genèse potranno votare per una lista di candidati del collegio elettorale neerlandese, ovvero, in alternativa, per una di candidati del collegio elettorale francese (art. 27).

Tale importante legge (ordinaria) viene altresì accompagnata da due altrettanto rilevanti leggi di revisione costituzionale, entrambe del 19 luglio 2012. La prima determina un'integrazione dell'art. 63, § 4, Cost. e stabilisce, in particolare, che, "al fine di garantire gli interessi legittimi dei cittadini di lingua neerlandese e dei cittadini di lingua francese nella vecchia Provincia del Brabante, delle modalità speciali sono previste dalla legge". Inoltre, essa dispone che eventuali modifiche di tali "modalità speciali" potranno essere adottate solo con una legge c.d. speciale, la quale, come si è già detto, non può essere approvata se non con i due terzi dei voti delle Camere e con la maggioranza di quelli di ciascuno dei due Gruppi linguistici ivi costituiti (*supra*, par. 2). La stessa regola viene poi estesa dalla seconda legge di revisione costituzionale alle elezioni del Parlamento europeo, attraverso l'inserimento nel testo costituzionale di un art. 168-*bis*, che riprende letteralmente quanto stabilito nella novella del succitato art. 63, § 4, Cost. Si tratta, in tutta evidenza, di un irrigidimento – un "vergrendeling"⁷⁹/“verrouillage”⁸⁰, per riprendere la dottrina belga – dell'intera

(art. 7); sul punto, per maggiori dettagli si rinvia, da ultimo, a C. ISTASSE, *Trois Idées reçues sur "les facilités linguistiques"*, [2011], su www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2011-12-21_facilites_linguistiques.pdf, pp. 9-10.

(79) Così, criticamente, J. VAN NIEUWENHOVE, *De nieuwe "overgangsbepaling" bij artikel 195 van de Grondwet*, in *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2012, p. 170.

(80) Così, sempre criticamente, ID., *L'Article 195 de la Constitution et la prise de déci-*

disciplina, precedentemente contenuta in una mera legge (ordinaria), perseguito e conseguito in chiave difensiva (*supra*, par. 2) dalla minoranza di lingua francese come contropartita rispetto all'ottenimento di una tradizionale rivendicazione politica da parte della maggioranza di lingua neerlandese, qual è la soluzione della circoscrizione elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV. Si vedrà infine come il proposito "de *consolider juridiquement...* ainsi que de *pérenniser*"⁸¹ talune discipline politicamente (*rectius*, linguisticamente) sensibili costituisca un vero e proprio *Leitmotiv*, esplicitamente assunto dal legislatore costituzionale, dell'intera sesta riforma dello Stato.

5.2. Ulteriori profili di riforma dell'assetto di Bruxelles e dei Comuni circumvicini

Oltre alla soluzione della circoscrizione elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV, la sesta riforma dello Stato investe altresì una pluralità di profili ulteriori relativi all'assetto di Bruxelles e dei Comuni circumvicini, la cui formidabile complessità istituzionale – assimilata a quella del "fameux cube de Rubik"⁸² – appare come la "métaphore"⁸³ dell'ordinamento federale belga complessivamente inteso. Si tratta, in particolare, della previsione della possibilità per i soggetti stabiliti nei 6 cc.dd. Comuni periferici intorno a Bruxelles già evocati (*supra*, par. 5.1) di adire l'assemblea generale della sezione del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato; della modifica della modalità di nomina dei Borgomastri in quegli stessi 6 Comuni; dell'aggiorna-

sion au niveau fédéral, trad. fr. in *Administration publique*, 2012, p. 582 ss., ad avviso del quale "chaque réforme de l'Etat qui renforce le verrouillage de la prise de décision fédérale contient dès lors en elle-même les germes d'une nouvelle réforme de l'Etat" (*ivi*, p. 586).

(81) Sénat de Belgique, 4 aprile 2012, n. 5-1561/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=83888429, p. 4; nonché Sénat de Belgique, 4 aprile 2012, n. 5-1562/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=83888430, p. 2.

(82) C.E. LAGASSE, *Les Nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, III ed., Namur, Erasme, 2003, p. 177.

(83) M. UYTENDAELE, *Bruxelles, capitale de l'altérité*, in *Pouvoirs*, 2011, fasc. CXXXVI, p. 137.

mento/integrazione della clausola di *standstill* prevista a favore dei cittadini di lingua francese sempre di quei 6 Comuni e dei cittadini di lingua francese e neerlandese dei Comuni della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale (ma, in realtà, della sola minoranza di lingua neerlandese); dell'istituzione della Comunità metropolitana di Bruxelles; dello sdoppiamento del distretto giudiziario di Bruxelles; del riconoscimento dell'autonomia c.d. *constitutive* anche al Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale.

Il primo profilo oggetto di riforma persegue l'obiettivo di sottrarre la popolazione dei 6 cc.dd. Comuni periferici intorno a Bruxelles alla giurisdizione amministrativa delle camere di lingua neerlandese del Consiglio di Stato, tacciate in qualche caso – invero dalla dottrina di lingua francese – di un certo “militantisme”⁸⁴ antifrancofono. Di conseguenza, una legge (ordinaria) del 19 luglio 2012 dispone che tutti i soggetti ivi stabiliti, pubblici e privati, possano adire direttamente l'assemblea generale della sezione del contenzioso amministrativo di quest'organo (art. 2), in ragione del “caractère linguistique sensible du contentieux administratif qui peut naître dans ces communes”⁸⁵. Deve infatti ricordarsi che, a mente dell'art. 94, comma 2, del decreto reale del 12 gennaio 1973, come modificato con una legge (ordinaria) del 16 giugno 1989, tale assemblea generale “è composta in numero eguale di componenti del Consiglio di Stato che abbiano giustificato con il loro diploma di avere sostenuto l'esame di dottore in giurisprudenza nella lingua francese da un lato e nella lingua neerlandese dall'altro”. A questo assetto egualitario dal punto di vista dell'appartenza linguistica del collegio giudicante la suddetta legge (ordinaria) del 19 luglio 2012 aggiunge all'art. 3 che, in presenza di siffatti ricorsi, “l'assemblea generale... [sia] presieduta alternativamente dal primo presidente e dal presidente in funzione dell'iscrizione al ruolo”, il secondo dei quali, in particolare, “deve giustificare con il proprio di-

(84) Id., *Trente Leçons de droit constitutionnel*, cit., p. 477.

(85) Sénat de Belgique, 4 aprile 2012, n. 5-1563/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888431, p. 1.

ploma di avere sostenuto l'esame di dottore in giurisprudenza nella lingua, francese o neerlandese, diversa da quella del primo presidente" (art. 73, comma 1, del decreto reale del 12 gennaio 1973). Si deve solo aggiungere, a questo punto, che con una contestuale legge costituzionale del 19 luglio 2012 si provvede ad irrigidire anche tale disciplina – simmetricamente a quanto richiesto e ottenuto dalla minoranza di lingua francese come compensazione per la soluzione della circoscrizione elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV (*supra*, par. 5.1) – attraverso un'integrazione dell'art. 160 Cost., il quale prevede ora che eventuali modificazioni delle regole relative all'assemblea generale della sezione del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato potranno essere adottate solo con una legge c.d. speciale.

Il secondo tema oggetto di riforma muove dalla circostanza che a più riprese, a partire dal 2006, il Ministro per gli affari interni della Comunità fiamminga ha rifiutato di procedere alla nomina dei Borgomastri (figure assimilabili ai "nostri" Sindaci) di alcuni dei 6 cc.dd. Comuni periferici intorno a Bruxelles⁸⁶, per avere costoro, in contrasto con quanto stabilito in talune circolari⁸⁷, inviato agli elettori di lingua francese dei loro rispettivi Comuni alcune convocazioni elettorali in quella lingua – mentre, secondo l'interpretazione del Ministro, essi avrebbero dovuto spedirle in neerlandese e solo a seguito di un'esplicita richiesta rispedirle ai residenti in questione una seconda volta in francese – ed altresì utilizzato il francese e non il neerlandese nel corso di alcune sedute del Consiglio comunale. Con una legge c.d. speciale del 19 luglio 2012 si modificano pertanto le modalità di nomina di tali Borgomastri, sottraendo nuovamente la relativa competenza alla giurisdizione amministrativa delle camere di lingua neerlandese del Consiglio di Stato – le quali avevano ritenuto di non dover censurare le suddette circolari⁸⁸ – e individuando, anche in questo specifi-

(86) Si tratta, nel momento in cui si scrive, dei Comuni di Kraainem, Linkebeek e Wezembeek-Oppem.

(87) Cc.dd. circolari Peeters (16 dicembre 1997, n. BA-97/22), Martens (27 maggio 1998, n. BA-98/03) e Keulen (8 agosto 2005, n. BA-2005/03).

(88) Dec. 23 dicembre 2004, n. 138861 (che si segnala per il parere contrario del relatore).

co frangente, nell'assemblea generale della sezione del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato l'organo giurisdizionale competente. Pertanto, tale legge c.d. speciale – approvata sempre nella “recherche d'un indispensable équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'État belge”⁸⁹ – stabilisce che, una volta eletto dal Consiglio comunale, “il candidato borgomastro [sia] designato borgomastro, port[i] il titolo di ‘borgomastro designato’ ed esercit[i] tutte le funzioni devolute al borgomastro” (art. 4, § 1). Dalla data del voto del Consiglio comunale, il Governo fiammingo può, entro sessanta giorni, notificare una decisione di rifiuto (art. 4, § 2). In questo caso, entro trenta giorni dalla notificazione del rifiuto il Borgomastro può presentare a sua volta una memoria innanzi alla summenzionata assemblea generale della sezione del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato, la quale deve adottare una decisione entro i successivi novanta giorni (art. 4, § 5). Sulla composizione di tale assemblea generale, si rinvia a quanto già detto a proposito della possibilità per i soggetti stabiliti nei 6 cc.dd. Comuni periferici intorno a Bruxelles di adire quest'organo.

Il terzo ambito oggetto di riforma consiste nell'aggiornamento e nell'integrazione di due disposizioni già introdotte con una legge c.d. speciale del 13 luglio 2001, approvata in occasione della quinta fase di riforma dello Stato (*supra*, par. 2), e contenute rispettivamente in una legge c.d. speciale dell'8 agosto 1980 (art. 16-*bis*) e in una legge c.d. speciale del 12 gennaio 1989 (art. 5-*bis*). Questi due articoli stabilivano, intatti, che gli atti degli enti federati non potessero pregiudicare le garanzie di cui beneficiavano al 1° gennaio 2002 i cittadini di lingua francese dei 6 cc.dd. Comuni periferici intorno a Bruxelles e i cittadini di lingua francese e neerlandese dei Comuni della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale (ma, in realtà, la sola minoranza di lingua neerlandese). Una legge c.d. speciale del 19 luglio 2012 posticipa questa clausola di “standstill”⁹⁰ alle garanzie introdotte alla data del

(89) Sénat de Belgique, 4 aprile 2012, n. 5-1565/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888433, p. 1.

(90) *Ibidem*; anche ad avviso della Corte costituzionale, “en protégeant les ‘garanties

14 ottobre 2012 (art. 2), al fine di includervi le già evocate previsioni relative alla possibilità per i soggetti stabiliti nei 6 cc.dd. Comuni periferici intorno a Bruxelles di adire l'assemblea generale della sezione del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato e alla nomina dei Borgomastri in quegli stessi 6 Comuni. La stessa legge c.d. speciale integra altresì la normativa previgente, nel senso di precisare che tale garanzia valga nei confronti degli atti adottati non solo dalle Comunità e dalle Regioni, ma anche dagli enti locali (artt. 2 e 3).

La quarta innovazione contenuta nella riforma prova a superare il rigido confine esistente tra le istituzioni variamente insistenti sul territorio della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale e quelle, invece, che operano sul suo *binterland* e che appartengono, però, alla Regione di lingua neerlandese e alla Regione di lingua francese. A tal fine, un'altra legge c.d. speciale sempre del 19 luglio 2012, modificativa della precedente legge c.d. speciale dell'8 agosto 1980, istituisce la Comunità metropolitana di Bruxelles⁹¹, un nuovo organo composto di diritto dalle Regioni, dai Comuni della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale, dai Comuni della Provincia del Brabante fiammingo, dai Comuni della Provincia del Brabante vallone e dallo Stato, mentre la Provincia del Brabante fiammingo e la Provincia del Brabante vallone hanno diritto di aderirvi. Sul piano delle competenze, tale organo non appare però dotato di un vero e proprio potere decisionale e svolge piuttosto una funzione di "concertazione" inerente ad oggetti "de compétence régionale et d'importance transrégionale"⁹², tra cui ven-

existantes' au profit des francophones des communes périphériques, l'article 16-bis constitue en effet une clause de *standstill* qui oblige les autorités à maintenir en principe un niveau équivalent de protection des droits fondamentaux" (sent. 28 ottobre 2010, n. 124).

(91) Sulle ragioni di ordine economico sottese a tale istituzione, cfr. M. WUNDERLE, *Quelle Communauté urbaine pour Bruxelles?*, [2011], su www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2011-12-22_communaute_urbaine.pdf, p. 1; J.-P. NASSAUX, *Les Aspects bruxellois de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011*, in *Courrier hebdomadaire*, 2012, fasc. MMCXXIX-MMCXL, p. 9.

(92) Sénat de Belgique, 4 aprile 2012, n. 5-1567/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888435, p. 2.

gono espressamente evocati quelli relativi a “la mobilità, la sicurezza stradale e i lavori stradali da, verso e attorno a Bruxelles” (art. 2).

La quinta materia oggetto di riforma consiste, in parallelo alla soluzione della circoscrizione elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde - BHV (*supra*, par. 5.1), nello sdoppiamento del distretto giudiziario di Bruxelles – comunemente detto “BHV judiciaire”⁹³ – il quale ricomprendeva al proprio interno, prima della riforma, anche il circondario di Hal-Vilvorde, sito nella Regione di lingua neerlandese. Una legge (ordinaria) del 19 luglio 2012 dispone quindi tale scissione (artt. 2 ss.), determinando, da un lato, la conseguente creazione del distretto giudiziario di Hal-Vilvorde e, dall’altro, il mantenimento entro confini più circoscritti del distretto giudiziario di Bruxelles, in cui albergano dodici tribunali⁹⁴. Al contempo, le garanzie della disciplina relativa all’impiego della lingua in materia giudiziaria sono parimenti oggetto di intervento, al fine di rendere effettivi di fronte a un’autorità giudiziaria i diritti linguistici dei cittadini di lingua francese e neerlandese del distretto giudiziario di Bruxelles (ma, in realtà, della minoranza di lingua neerlandese) e di quelli di lingua francese nel distretto giudiziario di Hal-Vilvorde (art. 45 ss.)⁹⁵. Infine, anche in questo frangente una legge di revisione costituzionale sempre del 19 luglio 2012 introduce un art. 157-*bis* Cost.⁹⁶, in virtù del quale eventuali modificazioni di tali regole in ambito linguistico-giudiziario potranno essere adottate solo con una legge c.d. speciale.

(93) Chambre des représentants de Belgique, 4 aprile 2012, n. 53-2140/1, su www.lachambre.be/FLWB/pdf/53/2140/53K2140001.pdf, p. 4.

(94) Così F. GOSSELIN, *La Loi du 19 juillet 2012 portant réforme de l’arrondissement judiciaire de Bruxelles*, in *Journal des tribunaux*, 2013, p. 114; cfr. altresì B. DEJEMEPPE, *Le Dédoulement des tribunaux bruxellois par la loi du 19 juillet 2012*, in F. GOSSELIN (a cura di), *La Réforme de l’arrondissement judiciaire de Bruxelles*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 17 ss.

(95) Sul punto, si rinvia a P. JOOS, *La Sixième Réforme de l’Etat*, [s.d.], su www.legalworld.be/legalworld/uploadedFiles/Other_content/accordpapillon.pdf, p. 10; F. GOSSELIN, *La Réforme de la loi du 15 juin 1935 concernant l’emploi des langues en matière judiciaire*, in *La Réforme de l’arrondissement judiciaire de Bruxelles*, cit., p. 69 ss.

(96) Sul punto, per ulteriori dettagli, si rinvia a F. GOSSELIN, *La Loi du 19 juillet 2012 portant réforme de l’arrondissement judiciaire de Bruxelles*, cit., p. 116 ss.

Il sesto e ultimo capitolo degli ulteriori profili di riforma riguarda, infine, l'esplicito riconoscimento anche per il Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale – nonché, per altro verso, per il Parlamento della Comunità di lingua tedesca – dell'“autonomie constitutive”⁹⁷, consistente nella facoltà per tale organo di autodisciplinare alcune regole di composizione e di funzionamento, potere sinora spettante ai (soli) Parlamento fiammingo, Parlamento vallone e Parlamento della Comunità francese (art. 118, § 2, Cost.)⁹⁸. Le tre proposte di legge presentate – due di revisione costituzionale⁹⁹ e una c.d. speciale¹⁰⁰ – riducono però solo in parte l'asimmetria sussistente, per questo profilo, tra le diverse entità federate¹⁰¹, prevedendo che, al fine di garantire appieno i diritti di cui beneficiano i cittadini di lingua francese e neerlandese dei Comuni della Regione di Bruxelles-Capitale (ma, in realtà, la sola minoranza di lingua neerlandese), alcuni profili cruciali di tale autonomia *constitutive* – come la ripartizione dei seggi tra i due Gruppi linguistici nel Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale, l'istituto della c.d. *sonnette d'alarme* ivi attivabile e la composizione paritaria del Governo della stessa Regione – rimangano di competenza di una legge c.d. speciale¹⁰² e non già, dunque, di un atto normativo dello

(97) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1752/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MicolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888908, p. 2; analogamente, Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1753/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MicolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888905, p. 1.

(98) Così la proposta di modifica dell'art. 118, § 2, Cost. (Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1752/1, cit., p. 5) e dell'art. 123, § 2, Cost. (Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1753/1, cit., p. 5).

(99) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1752/1, cit., p. 5 e Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1753/1, cit., p. 5.

(100) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1754/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MicolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888911, p. 10 ss.

(101) Su cui, per tutti, A.M. Russo, *Pluralismo territoriale e integrazione europea*, Napoli, Es, 2010, p. 206 ss.

(102) Così, ancora, la proposta di modifica dell'art. 118, § 2, Cost. (Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1752/1, cit., p. 5) e dell'art. 123, § 2, Cost. (Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1753/1, cit., p. 5).

stesso Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale. Questa scelta del legislatore costituzionale ha portato quindi i primi commentatori a sottolineare il “pas symbolique”¹⁰³ più che reale di tale innovazione istituzionale.

6. *La riforma del Senato*

Com'è noto, fino alla recente evoluzione dell'ordinamento costituzionale in senso federale, il Belgio ha rappresentato, a seguito di una legge costituzionale del 7 febbraio 1921, l'unico ordinamento europeo-occidentale dotato, al pari dell'Italia repubblicana, di due rami del Parlamento posti su un piano di parità funzionale, la Camera dei rappresentanti e il Senato. Questo assetto di bicameralismo perfetto è sostanzialmente mutato a seguito della quarta fase di riforma dello Stato (*supra*, par. 2): con la già evocata legge costituzionale del 5 maggio 1993, infatti, la prima Camera assume una netta preminenza rispetto alla seconda, sul piano sia dell'esercizio della funzione legislativa che della determinazione dell'indirizzo politico di maggioranza, posto che il *vinculum* fiduciario intercorre solamente tra Governo federale e Camera dei rappresentanti (artt. 46 e 96 Cost.); mentre il Senato, da parte sua, viene trasformato in un'assemblea variamente espressiva della “nation, conçue dans sa complexité fédérale”¹⁰⁴. Ora, non v'è dubbio però che il Senato scaturito da quella riforma istituzionale venga rappresentato dai commentatori alla stregua di un’“autorité sinistrée”¹⁰⁵ e costituisca, anche successivamente, il “grande tema irrisolto del federalismo belga”¹⁰⁶. Al fine di provare a rilanciare l'attività

(103) J.-P. NASSAUX, *Les Aspects bruxellois de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011*, cit., p. 8.

(104) M. UYTENDAELE, *Trente Leçons de droit constitutionnel*, cit., p. 687; in questo senso, la dottrina – anche italiana – ha dubitato che il Senato belga abbia quei caratteri tipici delle seconde camere degli assetti federali: sul punto, cfr., per tutti e da ultimo, A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 194.

(105) F. DELPÉRÉE, *Les Autorités fédérales*, in ID. (a cura di), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 11; cfr. altresì ID., *La Constitution de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Racine, 2006, p. 120.

(106) T. GROPPI, *Il federalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 32.

di quest'organo, l'*Accord institutionnel* interviene dunque significativamente su di esso, con riferimento tanto alla composizione quanto alle competenze.

Attualmente, infatti, il Senato si compone di 71 membri elettivi (art. 67, § 1, Cost.) e di un numero indeterminato di componenti di diritto, ovvero, dall'età di diciotto anni, i figli del Re o, in caso di loro mancanza, i discendenti belgi del ramo della famiglia reale chiamati a regnare (art. 72 Cost.). Quanto ai membri elettivi, essi appartengono a tre distinte categorie, circostanza che ha portato la dottrina a parlare di una "composizione 'arcobaleno'"¹⁰⁷ di tale organo. Prima di tutto, infatti, 40 dei 71 senatori sono eletti a suffragio universale diretto, anche ai fini del (parziale) rispetto del principio di sovranità nazionale, che investe i componenti di entrambe le Camere (art. 42 Cost.)¹⁰⁸. Inoltre, 21 dei 71 senatori vengono eletti, tra i propri membri, nel numero di 10 dal Parlamento della Comunità francese, di 10 dal Parlamento fiammingo e di 1 dal Parlamento della Comunità di lingua tedesca. Infine, 10 dei 71 senatori sono cooptati all'inizio della legislatura, nel numero di 6 dai senatori di lingua neerlandese e nel numero di 4 dai senatori di lingua francese, tutti eletti come indicato sopra.

Quanto alle competenze, poi, occorre distinguere tra quelle di presentazione dei candidati o di nomina dei componenti della Corte costituzionale, del Consiglio di Stato e del Consiglio superiore della giustizia, nonché di risoluzione dei conflitti di interessi *ex art.* 143, § 2, Cost., le quali non vengono allo stato modificate¹⁰⁹; e quelle invece inerenti alla funzione legislativa. Con riferimento a quest'ultima, infatti, la Camera dei rappresentanti è attualmente incaricata di legiferare in via esclusiva su quattro materie espressamente enumerate all'art. 74 Cost. (concessione della naturalizzazione, responsabilità civile e

(107) E.A. FERIOI, *Il Belgio*, in P. CARROZZA *et al.* (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 345.

(108) M. CALAMO SPECCHIA, *Il Senato in Belgio e Francia*, in S. BONFIGLIO (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde camere*, Padova, Cedam, 2008, p. 62.

(109) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1720/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888891, p. 5.

penale dei Ministri dello Stato, bilancio e conti dello Stato, fissazione del contingente delle forze armate), su cui adotta, quindi, delle leggi cc.dd. monocamerali, perciò prive di qualunque intervento da parte del Senato. Oltre a queste, le rimanenti leggi dello Stato si distinguono proprio a seconda che l'approvazione della seconda Camera sia determinante o meno per l'esito dell'*iter legis*. Alla prima categoria appartengono le leggi cc.dd. bicamerali integrali o in senso stretto, incidenti in diversi ambiti riconducibili alla sfera istituzionale (comprensiva delle leggi cc.dd. speciali e delle leggi di revisione costituzionale), internazionale, finanziaria e giurisdizionale (art. 77 Cost.). Alla seconda *species*, invece, sono da ricondurre le leggi cc.dd. bicamerali virtuali, attenuate o opzionali, individuate in via generale-residuale e rispetto alle quali il diniego o l'inerzia del Senato possono essere comunque superati dalla Camera dei rappresentanti (art. 78 ss. Cost.). Secondo quanto previsto nell'*Accord institutionnel* e nelle conseguenti proposte di revisione costituzionale da allora presentate, il Senato diventerà a tutti gli effetti una "chambre des entités fédérées"¹¹⁰; e, in questo senso, la funzione eminente di tale organo sarà quella di "garantir la participation des parlements des entités fédérées à l'organisation et au fonctionnement fondamentaux de l'État fédéral, ainsi que de créer un réel lieu de rencontre pour les parlements de communauté et de région"¹¹¹.

Quanto alla composizione, poi, nella proposta di revisione dell'art. 67 Cost.¹¹² e di abrogazione dell'art. 72 Cost.¹¹³, le quattro categorie di senatori – come si è detto, tre elettive e una di diritto – si ridurranno a due e il numero complessivo dei componenti passerà dagli attuali 71 più i membri di diritto a 60, in virtù dell'uscita di scena di questi

(110) *Ivi*, p. 1.

(111) *Ivi*, p. 2.

(112) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1724/1, www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888882, pp. 4-5.

(113) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1729/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888887, p. 2.

ultimi e dei senatori eletti a suffragio universale diretto. In compenso, il numero dei componenti eletti dai Parlamenti delle Comunità e delle Regioni verrà portato da 21 a 50, secondo la seguente ripartizione: 29 senatori appartenenti al Gruppo di lingua neerlandese e designati tutti dal Parlamento fiammingo; 20 senatori appartenenti al Gruppo di lingua francese, 10 dei quali designati dal Parlamento della Comunità francese, 8 dal Parlamento della Regione vallona, 2 dal Gruppo linguistico francese del Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale; infine, 1 senatore designato dal Parlamento della Comunità di lingua tedesca. Inoltre, rimarrà la previsione di 10 senatori cooptati, sempre nel numero di 6 dai senatori di lingua neerlandese e di 4 dai senatori di lingua francese.

Quanto alle competenze, il Senato – trasformato in organo “non permanente”¹¹⁴ – sarà chiamato a svolgere “les trois fonctions essentielles normative... de conseil... et ou de médiation”¹¹⁵, perdendo quindi del tutto i residui poteri di controllo politico esercitati sul Governo federale¹¹⁶. Sul piano della funzione legislativa, permarranno tre procedimenti, ovvero “la procédure pour les matières relevant du bicaméralisme strict, la procédure pour les matières relevant du bicaméralisme optionnel et la procédure pour les matières monocamérales”¹¹⁷. Tuttavia, in primo luogo, la proposta di modifica dell’art. 74 Cost.¹¹⁸ “sosterà” la clausola della generalità-residualità dalle leggi cc.dd. bicame-

(114) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1721/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888879, p. 3.

(115) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1720/1, cit., p. 4.

(116) Così la proposta di modifica dell’art. 56 Cost., con riferimento al “diritto di inchiesta” (Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1731/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888888, p. 3), e dell’art. 57, comma 2, Cost., con riferimento al “diritto di rinviare ai ministri le petizioni che le [alla Camera] sono indirizzate” (Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1732/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888889, p. 3).

(117) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1734/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888912, p. 1.

(118) *Ivi*, p. 3.

rali virtuali, attenuate o opzionali alle leggi cc.dd. monocamerali, sulle quali, come si è detto, il Senato non ha parola. In secondo luogo, la proposta di revisione dell'art. 77 Cost.¹¹⁹ limiterà il novero delle leggi cc.dd. bicamerali integrali o in senso stretto alle leggi di revisione costituzionale, alle leggi cc.dd. speciali, alle leggi relative alle istituzioni della Comunità di lingua tedesca e al suo finanziamento e alle leggi concernenti il finanziamento dei partiti politici e delle spese elettorali. In terzo luogo, infine, la proposta di novella dell'art. 78 Cost. conterrà un elenco di materie oggetto di leggi cc.dd. bicamerali virtuali, attenuate o opzionali, peraltro significativamente ristretto rispetto al passato¹²⁰.

7. La riforma del riparto di competenze tra lo Stato e gli enti federati

Al di là di quanto previsto dall'inattuato art. 35 Cost. (*supra*, par. 2), che ha trasferito, ma solo "in teoria"¹²¹, la competenza residuale agli enti federati, la Costituzione belga enumera espressamente le competenze delle Comunità, mentre quelle delle Regioni, in base all'art. 39 Cost., come riaffermato all'art. 134 Cost., sono affidate al legislatore c.d. speciale. Allo Stato sono quindi affidate competenze in base a un criterio residuale, anche se non mancano ipotesi di attribuzione diretta ad esso, come nel caso dell'organizzazione della giustizia (art. 77, §§ 1 e 9, Cost.), della forza pubblica (art. 182 Cost.), di alcuni profili delle collettività locali (art. 162 Cost.), della garanzia della difesa

(119) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1735/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888893, p. 4.

(120) Sénat de Belgique, 19 luglio 2012, n. 5-1736/1, su www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MivalObj=83888894, pp. 5-6.

(121) Sul punto, per tutti, G. MOSCHELLA, *Considerazioni minime sull'organizzazione dei poteri e la distribuzione delle competenze nell'originale esperienza belga*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, Maggioli, 1998, p. 768; L. PRIMICERIO, *La nuova struttura dello Stato belga*, in *Quaderni del pluralismo*, 1994, p. 5 ss. dell'estratto; a proposito dell'art. 35 Cost., la dottrina ha sottolineato come esso rappresenti un esempio dell'utilizzo della tecnica del *trompe-l'œil* nella Costituzione (F. DELPÉRIÉ, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, cit., p. 587).

del territorio e del controllo sulla sicurezza dell'intera collettività (art. 167 Cost.)¹²². Rientrano ugualmente nella competenza del legislatore statale il diritto del lavoro e della sicurezza sociale e alcuni aspetti della politica economica (art. 6, § 1, comma 6, della legge c.d. speciale dell'8 agosto 1980).

In generale, le competenze sono attribuite a ciascun livello territoriale di potere in via esclusiva, l'ordinamento belga non prevede, dunque, competenze concorrenti. Tuttavia, nonostante il rigido criterio di separazione, non sono stati eliminati del tutto fenomeni di sovrapposizione (o di concorrenza¹²³) di competenze, in cui sussiste, dunque, una "coesistenza di attribuzioni"¹²⁴. L'individuazione delle materie riservate agli enti federati è stata poi realizzata dal legislatore attraverso l'identificazione di blocchi di competenze. A partire dalla legge costituzionale del 17 luglio 1980, infatti, gli artt. 127, 128, 129 e 130 Cost. ritagliano tre grandi sfere di competenza comunitarie:

a) l'insegnamento e le materie culturali (in base all'elenco di cui all'art. 4 della legge c.d. speciale dell'8 agosto 1980), fra le quali troviamo, ad esempio, la politica in materia di biblioteche, i beni artistici, la radio e la televisione, le politiche per il turismo e quelle per i giovani, buona parte della disciplina relativa all'insegnamento;

b) l'uso della lingua nei settori dell'amministrazione, dell'insegnamento e delle relazioni sociali (tale competenza concerne solo la Comunità francese e la Comunità fiamminga);

c) le materie cc.dd. *personnalisables*, che attengono ai bisogni e al benessere delle persone (*supra*, par. 2) e, dunque, alle politiche legate alla sfera sociale, come la salute, gli aiuti sociali, le politiche

(122) O. CORTEN, *La Théorie des "matières réservées" dans la Belgique fédérale*, in *Administration publique*, 1994, p. 269 ss.

(123) In particolare, sarebbero individuabili alcuni ambiti ristretti di competenze concorrenti in materia di: politica agricola; materia penale; finanziamento delle Comunità e delle Regioni; ricerca scientifica; attribuzioni degli organi della Regione brussellese (S. BALDIN e L. ANTONINI, *La ripartizione delle competenze nell'ordinamento federale belga alla luce del principio di sussidiarietà*, in A. RINELLA et al. (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1999, p. 154).

(124) E.A. FERIOLO, *Il Belgio*, cit., p. 342.

di integrazione per gli immigrati, i disabili, gli anziani, i giovani e i detenuti¹²⁵.

Con riferimento, invece, all'individuazione delle materie di competenza delle Regioni, questa segue in buona parte quella che è stata la causa della loro creazione. Tali organi, infatti, nascono soprattutto per rispondere alle differenze "economiche-regionali, cioè non linguistiche"¹²⁶. Come anticipato, è stato il legislatore c.d. speciale a individuare, all'art. 6 della legge c.d. speciale dell'8 agosto 1980, la maggior parte delle materie loro affidate, riassumibili in dieci blocchi di competenze: governo del territorio; protezione dell'ambiente e politiche idriche; rinnovamento rurale e conservazione della natura; politiche abitative; politica agricola e della pesca marittima; politica economica; politiche dell'energia; disciplina relativa ai Comuni e alle Province; politiche dell'occupazione; lavori pubblici e i trasporti.

Nella realtà, come già osservato, l'attribuzione di numerosi blocchi di competenze esclusive in favore delle Comunità e delle Regioni si è comunque accompagnata all'individuazione di numerose eccezioni in favore dello Stato, in materia, ad esempio, di politica economica¹²⁷, di sicurezza sociale, di aiuti alle persone. In altri ambiti, invece, il legislatore c.d. speciale ha limitato la competenza delle Comunità

(125) Nello specifico, il trasferimento delle materie cc.dd. *personnalisables* alle Comunità trova origine nella c.d. problematica brussellese; premesso, infatti, che la Comunità è una collettività a carattere politico, alla quale non corrisponde una natura territoriale, tale trasferimento ha permesso alla Comunità fiamminga e alla Comunità francese di organizzare nella Regione bilingue di Bruxelles-Capitale dei servizi differenziati in funzione dell'appartenenza linguistica, applicando un criterio di imputazione delle competenze all'una o all'altra Comunità, rispondente a un principio di non territorialità; le istituzioni brussellesi che esercitano le loro attività nelle materie cc.dd. *personnalisables*, ma che non sono incardinabili in una delle due Comunità, rientrano invece tra le istituzioni cc.dd. *bipersonnalisables* e sono poste sotto la responsabilità della Commissione comunitaria comune – COCOM.

(126) J.U. CLAUSSE e G. VAN DEN BERGHE, *Gruppi linguistici e struttura regionalista in Belgio*, in *Diritto e società*, 1980, p. 511.

(127) Si veda, ancora, S. BALDIN e L. ANTONINI, *La ripartizione delle competenze nell'ordinamento federale belga alla luce del principio di sussidiarietà*, cit., p. 160, secondo cui "le competenze in materia di politica economica non trasferite alle Regioni sono state quindi riservate allo Stato al fine di proteggere l'unione economica e monetaria belga e, per estensione, l'interesse generale".

e delle Regioni all'esecuzione di discipline federali, come nel caso del rilascio del permesso di lavoro ai lavoratori immigrati (art. 6, § 1, comma 9, della legge c.d. speciale dell'8 agosto 1980). Infine, sono sempre più diffuse le situazioni in cui è necessario stabilire una cooperazione fra i diversi livelli territoriali di potere, con la conseguenza che si rafforzano le deroghe al riparto esclusivo di competenze. Il risultato appare essere quello di un'inevitabile "cogestion"¹²⁸ fra lo Stato, le Comunità o le Regioni, che il legislatore c.d. speciale non è riuscito ad evitare se non quando il riparto di competenze è realizzato in modo da consentire l'individuazione, in maniera ampia, di blocchi di competenze su materie sufficientemente omogenee. Materie come quelle dell'energia, dell'economia e dell'occupazione sono affidate alla competenza esclusiva degli enti federati e, ciò nondimeno, l'ampiezza delle riserve dello Stato influisce in maniera decisiva su tali attribuzioni, impedendo l'attuazione di una vera e propria autonomia dei primi¹²⁹. Anche la Corte di arbitrato, da parte sua, con una giurisprudenza inizialmente tesa a difendere l'esclusività delle competenze degli enti federati, ha introdotto via via elementi di flessibilizzazione rispetto al rigido riparto di attribuzioni, arrivando, in alcuni casi, a creare ambiti di competenza concorrente o a ritagliare ulteriori spazi di intervento statale¹³⁰.

In tale quadro si inserisce la sesta riforma dello Stato, che, tuttavia, pur muovendo dall'esigenza di una maggiore chiarezza nel riparto delle competenze fra lo Stato e gli enti federati, attraverso l'individuazione di blocchi di competenze omogenei, non sembra riuscire pienamente nell'intento. L'*Accord institutionnel*, infatti, prevede un ampio trasferimento di competenze in capo agli enti federati, al fine di limitare fenomeni di sovrapposizione di materie, mirando a trasformare le Regioni negli enti motore delle politiche dell'economia e dell'occupazione e le Comunità nei centri delle politiche per la fa-

(128) M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, III ed., Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 944.

(129) *Ibidem*.

(130) In tal senso si vedano le decisioni della Corte di arbitrato 3 marzo 1994, n. 94; 2 marzo 1995, n. 21; 25 maggio 1995, n. 35; 12 luglio 1995, n. 58; 12 luglio 1995, n. 63.

miglia e per la salute. Tuttavia, dato il rilievo degli ambiti trasferiti, al loro interno vengono comunque lasciate, per esigenze di uniformità, alcune competenze allo Stato.

Nel dettaglio, il primo blocco omogeneo, comprensivo di un numero significativo di competenze affidate alle Regioni, attiene alle politiche per l'occupazione, nelle quali si ricomprendono la regolamentazione del mercato del lavoro, i piani di impiego, le politiche di formazione e i servizi regionali¹³¹. Nondimeno, al fine di garantire l'omogeneità e l'uguaglianza delle prestazioni dello Stato sociale, la disciplina generale del diritto del lavoro, della sicurezza sociale, delle norme sulla concertazione sociale e della politica salariale restano comunque di competenza dello Stato¹³². Sempre alle Regioni vengono poi trasferite importanti attribuzioni dal punto di vista dello sviluppo economico, quali la mobilità e la sicurezza stradale (comprensiva della gestione del fondo di sicurezza statale e della disciplina del codice della strada)¹³³, la politica economica e industriale, l'energia e l'ambiente, l'agricoltura, l'urbanistica e il governo del territorio, l'amministrazione locale¹³⁴.

Per quanto riguarda le Comunità, ad esse vengono trasferite in blocco le competenze in materia di: salute (ospedali, centri di salute mentale, politiche di prevenzione); aiuti alle persone (assistenza agli anziani, ai disabili)¹³⁵; assegni familiari¹³⁶, la cui totalità dei *budget*, affidati alle singole Comunità, consentirà loro di definire autonomamente le politiche per la famiglia; infine, la giustizia¹³⁷, per la quale si prevede il riconoscimento di un'accentuata autonomia organizzativa¹³⁸. Anche

(131) *Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat*, cit., p. 29 ss.

(132) *Ivi*, p. 29.

(133) *Ivi*, p. 37 ss.

(134) *Ivi*, p. 40 ss.

(135) *Ivi*, p. 31 ss.

(136) *Ivi*, p. 35.

(137) *Ivi*, p. 36.

(138) Cfr., sul punto, L.G. SCIANNELLA, *La parabola discendente di uno Stato*, cit., p. 13, la quale sottolinea il ruolo primario nell'organizzazione della giustizia riconosciuto

nel caso del trasferimento alle Comunità si pongono problemi legati alla garanzia di uniformità delle prestazioni che lo Stato è chiamato a garantire, in funzione di un principio di solidarietà interpersonale soprattutto nei due settori della salute e degli aiuti alle persone. A tal fine, il potere federale è comunque chiamato ad assicurare l'uguaglianza di accesso alle cure e la libertà di scelta della struttura sanitaria, in conformità con il principio di libertà di circolazione delle persone, e, non ultima, l'identità delle tariffe delle singole prestazioni sull'intero territorio nazionale¹³⁹. Lo Stato resta, inoltre, competente per l'adozione di misure urgenti, in materia di politica di crisi in caso di eventi straordinari o epidemie¹⁴⁰.

Data l'ampiezza del trasferimento effettuato in favore delle Comunità, la garanzia dell'uniformità degli interventi sul territorio nazionale, in materia di tutela della salute, sarà affidata alla creazione di un Istituto di concertazione¹⁴¹, formato dai Ministri della salute dei diversi livelli di governo e pensato come l'organo di collaborazione permanente in tale ambito; mentre le questioni attinenti più in generale alla politica sanitaria, compresi gli impegni di carattere internazionale, saranno oggetto di un accordo di cooperazione fra lo Stato e gli enti federati, *ex art. 92-bis* della legge c.d. speciale dell'8 agosto 1980, introdotto con la legge c.d. speciale dell'8 agosto 1988¹⁴². L'opera di razionalizzazione delle competenze fra livelli territoriali di potere dovrebbe dunque essere accompagnata, nell'idea dei negoziatori della sesta riforma dello Stato, da una rinnovata politica collaborativa, nella quale strumenti e istituti di concertazione, ampiamente sperimentati nell'ordinamento belga, possano diventare centrali nella "definizione

dalla riforma agli enti federati, chiamati ad "ampliare le competenze dei tribunali locali... creare nuovi organi giurisdizionali amministrativi... prevedere un Ministro della Giustizia all'interno dei governi delle entità federate"; inoltre, le Comunità si occuperanno della formazione dei magistrati e del personale giudiziario, dell'organizzazione giudiziaria, dell'amministrazione degli istituti penitenziari e della protezione dei minori.

(139) *Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat*, cit., p. 32.

(140) *Ibidem*.

(141) *Ibidem*.

(142) *Ivi*, p. 35.

di strategie coordinate... da conseguirsi attraverso l'interagire di plurime e diverse competenze"¹⁴³.

8. *La riforma dell'autonomia finanziaria degli enti federati*

Forse ancor più che in altri Stati a struttura federale, in Belgio le scelte fondamentali sul modello di ripartizione della spesa pubblica e del potere fiscale sono state influenzate dalle specificità storiche, istituzionali, culturali ed economico-sociali (*supra*, par. 1). In tal senso, sono stati determinanti da una parte il divario economico fra nord e sud e dall'altra le asimmetrie istituzionali, che hanno portato una sovrapposizione, anche dal punto di vista finanziario, fra la ricca Regione fiamminga e la Comunità fiamminga, mentre la Comunità francese, istituzionalmente differenziata dalla Regione vallona, continua a sopportare un pesante debito. La persistenza di queste differenze, a partire dagli anni Sessanta del Novecento, ha influenzato notevolmente anche le richieste dei partiti politici di lingua francese e di lingua neerlandese, i primi impegnati a difendere strumenti di perequazione e di redistribuzione basati sul principio della solidarietà fra gli enti federati, al fine di sostenere il grande debito pubblico – provocato soprattutto dalla spesa scolastica della Comunità francese – e di coprire il divario economico fra le Regioni¹⁴⁴; e i secondi, invece, sempre più decisi ad affermare, nel sistema di finanziamento, criteri distributivi collegati alla ricchezza territoriale, qual è quello, come si vedrà, del c.d. *juste retour*.

In verità, solo nel 1989 si riconosce una vera e propria autonomia del sistema di finanziamento di Comunità e Regioni, precedentemente riconducibile a un modello di finanza essenzialmente derivata. Una legge c.d. speciale del 16 gennaio 1989¹⁴⁵ istituisce, infatti, un sistema di

(143) A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., p. 35.

(144) Sul punto, cfr. V. DE COOREBYTER, *La Belgique entre compromis et ambiguïté*, in *Pouvoirs*, 2011, fasc. CXXXVI, p. 93.

(145) Sul punto, J. LE BRUN e A. NOËL, *Le Financement des communautés et des régions*, in F. DELPÉRÉE (a cura di), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 358; tuttavia, ad avviso di A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., p. 128, il ricorso alla legislazione speciale, conseguente alla scarsa definizione a livello costituzionale della disciplina del federalismo fiscale, si è rivelato insoddisfacente soprattutto "in termini di funzionalità".

finanziamento degli enti federati per lo più basato sulla compartecipazione di questi al gettito di alcune imposte (cc.dd. *impôts partagés*), che per le Regioni seguono un criterio di ripartizione basato sul succitato principio del c.d. *juste retour*, al quale si aggiunge, tuttavia, un fondo perequativo (art. 48). Così, se le Regioni possono vantare un bilancio sostanzialmente positivo, le Comunità – e fra queste in particolare la Comunità francese – continuano a rivendicare, sulla base delle loro competenze in materia di insegnamento¹⁴⁶, finanziamenti di maggiore entità e, soprattutto, il riconoscimento di una competenza fiscale tesa a superare i problemi connessi all'assenza di territorialità di tali enti con riferimento alla Regione bilingue di Bruxelles-Capitale (*supra*, par. 2), che si rivela un ostacolo all'esercizio della potestà impositiva sui contribuenti¹⁴⁷.

Una tappa determinante dell'evoluzione dell'autonomia fiscale delle Comunità e delle Regioni è sicuramente segnata da una legge c.d. speciale del 13 luglio 2001, adottata nell'ambito della quinta fase di riforma dello Stato (*supra*, par. 2). Essa, di fatto, risponde alla richiesta di nuove rivendicazioni da parte della Comunità fiamminga, ma accresce altresì l'autonomia fiscale delle Regioni, adeguando i bisogni economici delle Comunità attraverso una riconsiderazione generale e "strutturale" del loro finanziamento. Quanto al primo aspetto, le Regioni si vedono attribuire interamente la competenza su nuove imposte (diritti di registro sulle donazioni fra vivi, tassa di messa in circolazione degli autoveicoli, canone radiotelevisivo, ecc.). La legge c.d.

(146) Infatti, la Comunità francese, in base a criteri oggettivi – come il maggiore costo delle strutture scolastiche, l'età media del corpo insegnante più alta e altri fattori legati alla composizione sociale – sostiene una spesa *pro capite* per alunno più alta rispetto alla Comunità fiamminga; a questo calcolo deve aggiungersi, inoltre, la circostanza che la Comunità fiamminga vanta alcuni fattori che tendono, invece, a rendere meno gravosa la spesa per l'insegnamento, come un livello di minore natalità, l'incorporazione della Regione fiamminga nella Comunità fiamminga e l'appartenenza della popolazione residente nella Regione bilingue di Bruxelles-Capitale a circa l'80% di abitanti di lingua francese e il 20% di abitanti di lingua neerlandese (H. VAN DROOGENBROEK, *La Loi de financement des Communautés*, [1999], su users.skynet.be/aped/Publications/liurenoir/LoideFinancement.html, pp. 1-2).

(147) Così, J. LE BRUN e A. NOËL, *Le Financement des communautés et des régions*, cit., p. 371.

speciale pone, inoltre, una serie di principi che verranno riconfermati nella sesta riforma dello Stato. Il primo di questi è quello della c.d. *neutralité budgétaire*, secondo il quale la riforma del sistema finanziario delle Regioni deve tradursi in un'operazione neutra, tale da non incidere in senso negativo sulle entrate dello Stato. Un altro principio mira ad evitare fenomeni di doppia imposizione; a tal fine, è prevista una procedura di concertazione tra gli enti coinvolti nella duplice tassazione¹⁴⁸. Vengono poi introdotti criteri stringenti di localizzazione delle imposte regionali, al fine di impedire fenomeni di competizione fra Regioni, con conseguente trasferimento dei contribuenti in zone più vantaggiose dal punto di vista fiscale. Infine, nonostante sia riconosciuta l'autonomia fiscale alle Regioni, queste, nel pieno rispetto del principio di lealtà fiscale, non possono mettere in dubbio il principio della progressività dell'imposta sulle persone fisiche – Ipf. Quanto al rifinanziamento delle Comunità, la legge c.d. speciale del 13 luglio 2001 introduce una nuova distinzione per quanto riguarda i criteri di ripartizione dei finanziamenti. In particolare, le entrate derivanti dalla quota sulla tassa sul valore aggiunto – Tva continuano ad essere ripartite fra la Comunità francese e la Comunità fiamminga secondo il criterio del numero degli alunni, ma gli importi supplementari, comprensivi di quelli legati alla crescita del reddito, seguono il criterio del c.d. *juste retour*, che costituisce un'opzione svantaggiosa per la Comunità francese.

In definitiva, la suddetta legge c.d. speciale del 13 luglio 2001, muovendo dalle specifiche differenziazioni economico-istituzionali, appare anch'essa il frutto di complesse negoziazioni fra la parte valloona-francese e la parte fiamminga-neerlandese del Belgio, risultando ispirata a principi e a logiche ambigue e contrarie¹⁴⁹. I partiti politici

(148) Anche in materia di federalismo fiscale, lo Stato e gli enti federati hanno sviluppato delle modalità di coordinamento, che si traducono in forme di concertazione permanente, al fine di evitare le possibili esternalità negative in materia di politica fiscale; sul punto, si rinvia a J. LE BRUN, *La Répartition des moyens*, in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, cit., p. 207.

(149) V. DE COOREBYTER, *La Belgique entre compromis et ambiguïté*, cit., p. 93.

di lingua francese hanno spinto per affermare i principi di solidarietà e del bisogno, trasfusi negli strumenti della perequazione orizzontale, per cui la Comunità più ricca aiuta quella più povera; mentre, in senso opposto, i partiti politici di lingua neerlandese hanno ottenuto un ampio riconoscimento del principio del c.d. *juste retour*, di modo che i territori più ricchi ricevono di più¹⁵⁰. Il modello belga di federalismo fiscale che si afferma con la riforma del 2001 risponde pertanto ai principi teorici tipici del coordinamento verticale, basato essenzialmente su di una ripartizione di risorse prelevate a livello centrale¹⁵¹ e, dunque, è dotato di un alto grado di squilibrio verticale, che si combina con una responsabilità condivisa fra i diversi livelli territoriali del potere fiscale. La ripartizione orizzontale, non a fini perequativi, dei mezzi finanziari è effettuata sulla base del principio del c.d. *juste retour*, mentre le entrate fiscali e non fiscali degli enti federati rispondono al principio del beneficio e della responsabilità fiscale. Gli effetti negativi di tale sistema sono compensati da un intervento di solidarietà, finalizzato alla perequazione orizzontale, destinato agli enti federati più bisognosi e da azioni specifiche.

La polarizzazione fra le due visioni contrapposte dei criteri di finanziamento ha caratterizzato fortemente, com'è ovvio, la campagna elettorale del 2010. Il successivo *Accord institutionnel* mira a permettere agli enti federati una migliore gestione delle loro competenze (vecchie e nuove: *supra*, par. 7), attraverso un aumento della loro autonomia finanziaria, che si realizza con un incremento significativo delle entrate ad essi riservate (stimato a più del 40%¹⁵²). Tale aumento, tuttavia, viene accompagnato con la garanzia di alcuni principi di

(150) Sugli effetti contraddittori del federalismo fiscale belga, si veda, specialmente, G. DI PLINIO, *Prove di federalismo fiscale in un système institutionnel paradoxal*, cit., p. 1346, secondo il quale "l'effetto perequativo 'sovrascrive' l'effetto del giusto ritorno".

(151) Dati riferiti al 2006 indicano come gli enti federati abbiano raccolto direttamente appena il 9,1% delle entrate fiscali totali, contro il 42,9% del Canada e il 28,3% della Svizzera (G. DI PLINIO, *Prove di federalismo fiscale in un système institutionnel paradoxal*, cit., p. 1319).

(152) B. BAYENET, *Les Derniers accords institutionnels belges sur la 6eme réforme de l'Etat et le financement des Communautés et des Régions*, cit., p. 13.

base e di coordinamento, quali il contrasto a fenomeni di concorrenza sleale e di doppia imposizione fra diversi livelli territoriali di potere, il mantenimento della regola della progressività, il rafforzamento del principio della responsabilità degli enti federati, il rifinanziamento della Regione brussellese, il ricorso ai criteri della popolazione e degli alunni, basati dunque sulla determinazione del bisogno¹⁵³.

Nel dettaglio, l'autonomia fiscale delle Regioni viene ora assicurata riconoscendo a queste ultime un terzo dell'imposta sulle persone fisiche – IPF (pari a un importo di oltre 10 miliardi di euro, calcolato nel 2012¹⁵⁴), che diventa a tutti gli effetti un'imposta di competenza regionale. Sostanzialmente, lo Stato dovrebbe continuare a definire tale imposta in funzione dell'entità dei redditi dei residenti in ciascuna Regione e queste ultime, da parte loro, dovrebbero ricevere la propria quota in funzione dell'entità dell'importo pagato allo Stato. Per garantire, senza interferenze, che lo Stato possa continuare a mantenere la sua competenza esclusiva sulla determinazione della base imponibile, delle tasse e delle esenzioni, l'art. 143 Cost. dovrebbe essere integrato con una disposizione preclusiva per le entità federate di ricorrere alla procedura prevista in caso di conflitti di interessi nei confronti dello Stato, qualora questo intervenga sugli elementi che determinano il calcolo dell'imposta sulle persone fisiche – IPF. Inoltre, l'art. 1 della legge c.d. speciale del 6 gennaio 1989, relativa alla Corte costituzionale, dovrebbe essere parimenti modificato, in modo da prevedere in maniera espressa fra le attribuzioni di quest'organo il controllo sul principio di lealtà federale anche in materia fiscale.

L'implementazione effettiva di tali previsioni attraverso l'approvazione di leggi di modifica di atti normativi preesistenti (in particolare, la succitata legge c.d. speciale del 16 gennaio 1989, ma anche della Carta costituzionale) nel momento in cui si scrive non è stata ancora effettuata. La motivazione può essere ricondotta alla particolare

(153) Da parte di S. GOVAERT, *Les Négociations communautaires et la formation du gouvernement Di Rupo*, cit., p. 65, si è messo in evidenza come l'accordo, proprio per l'insieme dei caratteri elencati, sia stato indicato come "storico" da parte dei negoziatori.

(154) P. JOOS, *La Sixième Réforme de l'Etat*, cit., p. 36.

congiuntura economica in cui si inserisce la sesta riforma dello Stato e, ancor più, agli impegni assunti dal Belgio nel Programma di stabilità economica, disposto dall'Unione europea, che prevedono non solo un programma stringente di riduzione del *deficit*, ma anche il raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2015. In particolare, l'elaborazione del progetto di modifica della legge c.d. speciale del 16 gennaio 1989 dovrebbe essere modulata in base all'esito sulla decisione di bilancio assunta nel 2012: in tal senso si esprimono gli artt. 31 ss. della legge finanziaria del 17 dicembre 2012, che di fatto contengono le disposizioni sul finanziamento degli enti federati. Tali contingenze aprono quindi uno scenario in cui, ferma la decisione sulla maggiore autonomia fiscale delle Regioni, saranno necessari ulteriori aggiustamenti e modulazioni prima di poter arrivare alla fissazione definitiva delle variazioni alla legge c.d. speciale sul finanziamento, previste nell'*Accord institutionnel*.

Per quanto riguarda, invece, il (ri)finanziamento delle Comunità, interamente basato su dotazioni statali, la sesta riforma dello Stato sembra accogliere soprattutto le richieste dei partiti politici di lingua francese, i quali hanno ottenuto, da una parte, che venga mantenuto il finanziamento della spesa per l'insegnamento, attraverso l'attribuzione della quota di entrate derivanti dalla tassa sul valore aggiunto – Tva, collegata al criterio oggettivo del numero effettivo degli alunni; e, dall'altra, che il finanziamento spettante alle Comunità derivante dalla quota di ripartizione dell'imposta sulle persone fisiche – IPF, calcolata sul principio del c.d. *juste retour* – e dunque più favorevole alla Comunità fiamminga che alla Comunità francese – venga congelata alle cifre del 2010 e non tenga conto del prevedibile aumento del reddito complessivo della Comunità fiamminga. Infine, le nuove competenze parallelamente attribuite alle Comunità in materia di assegni familiari, assistenza agli anziani, salute e aiuto alle persone (*supra*, par. 7) saranno finanziate in base al principio del bisogno effettivo, determinato dalle cc.dd. *clés démographiques*: in tal modo, per i sussidi familiari le Comunità dovrebbero ricevere un finanziamento calcolato sul numero effettivo di minori fino a diciotto anni, mentre per la competenza in materia di assistenza agli anziani il finanziamento dovrebbe essere in funzione del numero di persone che hanno superato gli ottanta anni.

Da ultimo, la Regione brussellese è stata complessivamente rifinanziata da una legge c.d. speciale del 19 luglio 2012, di modifica della precedente legge c.d. speciale del 16 gennaio 1989, e da una legge (ordinaria) sempre del 19 luglio 2012, di modifica di una legge (ordinaria) del 10 agosto 2001, relativamente alla creazione di un fondo di finanziamento del ruolo internazionale e della funzione di capitale di Bruxelles¹⁵⁵. Va ricordato, infatti, che, per il ruolo politico di Bruxelles, molte persone lavorano nel suo territorio, ma sono residenti altrove, causando una perdita della Regione nella quota calcolata sull'imposta sulle persone fisiche – IPF; che, inoltre, nel suo territorio sono presenti molti edifici di rappresentanza esonerati dal pagamento di imposte; che, infine, proprio per la particolare strutturazione sociale della città, le istituzioni che insistono sulla Regione bilingue di Bruxelles-Capitale si trovano a sostenere una spesa maggiore rispetto alle altre Regioni in materia di bilinguismo, mobilità, ordine pubblico, ecc. Pertanto, l'*Accord institutionnel* prevede, sul punto, una serie di fondi di finanziamento finalizzati a colmare i mancati introiti fiscali di tale Regione.

(155) In generale, sul rifinanziamento di Bruxelles, si veda J.-P. NASSAUX, *Les Aspects bruxellois de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011*, cit., p. 28 ss.

