

Il pluralismo federale belga. Resoconto del Convegno di Torino dell'8 aprile 2013

di Daniel Bosioc

Il Belgio è stato spesso citato nel dibattito italiano, alla luce delle attenzioni che il nostro paese ha progressivamente rivolto ai vari modelli di Stato federale, mai però come nei giorni successivi alle elezioni legislative del 24-25 febbraio 2013, quando la perdurante difficoltà per la formazione di un governo in grado di ottenere la fiducia delle Camere ricordò a molti, forse senza le dovute distinzioni, l'impasse politico-istituzionale del Belgio, rimasto per oltre 500 giorni tra il 2010 e il 2011 senza un governo con pieni poteri. Non poteva dunque presentarsi occasione migliore per lo svolgimento del convegno su "Il pluralismo federale belga: può la disaggregazione farsi integrazione?" (Torino, 8.4.2013, in occasione della presentazione del volume di A. Mastromarino, Belgio, Bologna, 2012, per la collana "Si governano così" curata da Carlo Fusaro), utile terreno di indagine per evidenziare le complessità di un modello unico nel panorama comparato.

L'introduzione di Carlo Fusaro (Università di Firenze) ha individuato i principali profili di interesse dell'incontro. In primo luogo, le sofisticate soluzioni ricercate dal Belgio per risolvere il problema della convivenza tra differenti comunità insediate su uno stesso territorio. In secondo luogo, i rapporti tra la comunità fiamminga e quella francofona, simile per certi versi ai nostri contrasti tra nord e sud. In terzo luogo, l'ambiguità delle regole su cui si fonda il rapporto di fiducia tra esecutivo e legislativo, che ha contribuito a sviluppare una cultura del compromesso e del negoziato a cui le nostre forze politiche dovrebbero guardare oggi con attenzione. Infine, il modello federale belga risulta di particolare interesse se si considera l'indebolimento (culturale, politico, istituzionale) del quadro europeo, che vede la rinascita di nazionalismi e venti contrari al processo di integrazione sempre più forti.

La relazione di Alfonso Di Giovine (Università di Torino) si è concentrata su alcuni aspetti peculiari della forma di governo belga, definita parlamentare semi-razionalizzata, soprattutto per la modesta portata dell'istituto della sfiducia costruttiva rispetto agli omologhi tedesco e spagnolo.

Partendo dal bicameralismo imperfetto, secondo cui alla Camera dei Deputati, eletta con sistema proporzionale, è riconosciuto un ruolo di prevalenza rispetto al Senato, i cui membri sono in parte eletti, in parte designati dalle Comunità, in parte cooptati, il relatore si è concentrato sulla particolare configurazione dello scioglimento della Camera bassa, cui consegue anche lo scioglimento di quella alta; secondo quanto previsto dalla Costituzione, il Re può esercitare tale potere nel caso in cui (a) sia approvata una mozione di sfiducia non costruttiva, (b) sia respinta la questione di fiducia senza che la Camera abbia approvato un nuovo Premier, (c) il Governo rassegni le proprie dimissioni e la Camera deliberi il proprio scioglimento, il che rappresenta allora una peculiare ipotesi di autoscioglimento.

Di Giovine ha poi messo in luce la complessa procedura di formazione dell'esecutivo e l'ampia rosa di figure (*informateur, conciliateur, médiateur, négociateur, explorateur, réconciliateur, préformateur*) a cui il Capo dello Stato può ricorrere quando la situazione politica non consenta la designazione di un *formateur* incaricato di formare un Governo in grado di ottenere la fiducia della Camera bassa. Ha ricordato inoltre come si debba distinguere tra Consiglio dei ministri e Governo federale, in quanto il primo comprende solo i ministri in composizione paritetica (uguale numero di francofoni e fiamminghi), mentre il secondo include anche i segretari di Stato.

Infine, il relatore ha evidenziato la notevole incidenza sulle dinamiche della forma di governo esercitata dal multipartitismo estremo che caratterizza il Belgio, espressione delle diverse entità presenti sullo stesso territorio.

Anna Mastromarino (Università di Torino) si è addentrata nelle «affollate maglie» dello Stato federale belga, che si compone di sei entità federate, ossia tre Comunità (francese, fiamminga, germanofona) e tre Regioni (Vallonia, Fiandre e Regione di Bruxelles Capitale), ed il cui territorio si suddivide anche in quattro regioni linguistiche, prive tuttavia della natura di entità federate (francese, fiamminga, tedesca e bilingue).

L'Autrice si è concentrata sull'asimmetrica ripartizione delle competenze normative tra Comunità (competenti in materie legate alla persona, quali insegnamento ed uso della lingua) e Regioni (gestione del territorio e ambiente). Infatti la Costituzione riconosce alle Comunità fiamminga e francese la potestà di assorbire competenze legislative regionali (art. 137) e, limitatamente alla Comunità francese, di delegare proprie competenze alle Regioni vallona o bruxelloise (art. 138); la Comunità germanofona non legifera in determinate materie, ma la Regione vallona può comunque trasferirle proprie competenze (art. 139). Mentre la comunità fiamminga ha di fatto spogliato la Regione Fiandre delle proprie competenze per soddisfare le relative spinte nazionalistiche, la comunità francese ha seguito la strada opposta, delegando l'esercizio di proprie competenze alla Regione vallona.

È stata poi messa in luce la complessità registrata a livello di enti locali: comuni, province, agglomerati, commissioni comunitarie e distretti sono dotati di poteri di tipo amministrativo, soggetti al controllo degli organi federali ed organizzati diversamente a seconda della singola Regione (ad es. per l'elezione del cd. borgomastro). La provincia, in forte crisi di identità anche in Belgio, non gode della stessa pervasività rispetto al comune, tanto che vi sono parti di territorio non assegnate ad alcuna provincia, così come gli agglomerati di comuni, mai decollati nella prassi.

In conclusione, tale architettura risponde all'esigenza di «scaricare il peso gravante sul centro della struttura verso l'esterno», ricorrendo a tal fine a tre «agenti lubrificanti» che facilitano le relazioni tra ciascuna entità federata: (a) la partecipazione di ognuna all'affaire *fédérale*, (b) la collaborazione e (c) la cooperazione. Con una fortunata metafora, l'Autrice descrive il Belgio come un «equilibrista», le cui continue oscillazioni servono a mantenere un generale stato di equilibrio.

La seduta pomeridiana del convegno, presieduta da Mario Comba (Università di Torino), è stata dedicata alla giurisdizione come elemento di unificazione e composizione dei conflitti e dei diversi pluralismi presenti in Belgio.

Sulla scia delle relazioni precedenti, Thomas Bombois (Università di Liegi) ha messo sin da subito in luce gli intrecci tra evoluzione della forma di Stato e giustizia costituzionale in Belgio. In origine il sistema giudiziario non prevedeva un organo di giustizia costituzionale e solo nel 1983 fu istituita la *Cour (d'arbitrage* fino al 2007, oggi *Constitutionnelle*), alla quale fu attribuito il compito di dirimere le controversie sul riparto delle competenze tra Stato ed entità federate; essa nacque quindi come reazione alla disaggregazione, per preservare il nuovo equilibrio raggiunto in Costituzione. Per altro verso, la stessa Corte ha contribuito all'evoluzione dello Stato federale, basti pensare alla sentenza n. 73/2003, che annullò la scissione (non già formale, ma sostanziale) della circoscrizione elettorale bilingue di Bruxelles-Hal-Vilvorde, situata in territorio fiammingo ma

con una consistente minoranza francofona al suo interno, rivolgendo un monito al legislatore affinché provvedesse a modificare la legge elettorale.

Secondo Bombois la Cour, da un lato, risponde alle spinte verso l'“alto” (Unione Europea) e verso il “basso” (entità federate), ma dall'altro si impegna a preservare la coesione ed aggregazione dello Stato. Per quanto riguarda il primo aspetto, è posto l'accento sulla sottoposizione da parte della Cour belga alla Corte di Giustizia europea del più alto numero di questioni pregiudiziali, tanto da essere ribattezzata dal relatore come «Tribunale di primo grado dell'UE». In ordine al moto centrifugo a favore delle entità federate, è di particolare interesse la giurisprudenza costituzionale sulle cd. competenze implicite, secondo cui Regioni e Comunità possono legiferare anche in materie non di loro competenza purché: (a) sia necessario per il corretto esercizio delle proprie competenze; (b) non comporti una modifica definitiva del riparto; (c) la materia di competenza implicita si presti ad una disciplina differenziata.

In ordine al secondo profilo, la Corte ha contribuito a condurre il Belgio verso un ordinamento federale cooperativo, in particolare valutando il rispetto delle norme sulla collaborazione fra enti secondo il principio di lealtà federale (art. 143 Cost.) e subordinando in alcuni casi la legittimità di una legge alla previa conclusione di un accordo di cooperazione, affermando in caso contrario la violazione del principio di proporzionalità nell'esercizio delle competenze. Con un'immagine conclusiva, il relatore ha affermato come la Corte costituzionale belga sia in continuo cammino «sulla strada dell'unità verso la diversità».

Nella sua relazione, Marina Calamo Specchia (Università di Bari) ha analizzato il sistema dei diritti, ricordando in apertura la Dichiarazione dei principi sulla tolleranza del 1995, che definisce la tolleranza come «armonia nella differenza» che sostiene i diritti umani, il pluralismo (incluso il pluralismo culturale) e la democrazia, ponendosi dunque come matrice di ogni sistema pluralistico.

Declinando così il discorso, si nota come la legislazione federale sia sempre più aperta in ordine all'acquisizione dello status di cittadino belga, registrandosi una sorta di «liberalizzazione» in materia: infatti dal 2000 la cittadinanza si acquista non solo per nascita o in base allo ius soli, ma è data anche a chi risieda in Belgio da almeno 7 anni e abbia compiuto 18 anni. Così si amplia parallelamente la tutela dei diritti politici, considerando poi che la legge federale determina le modalità con cui i cittadini UE e i residenti extracomunitari possono esercitare il diritto di voto; in questo senso, la legge federale prevede la partecipazione alle elezioni amministrative dei cittadini extracomunitari residenti in Belgio da almeno 5 anni.

In ambito di tutela dei diritti dell'uomo, è stato (ed è tuttora) fondamentale il ruolo svolto dalla *Cour Constitutionnelle*. Nata come Cour d'arbitrage per dirimere le controversie tra Stato ed entità federate, nel 1989 le fu riconosciuto *ex lege*, sempre al fine di mantenere l'equilibrio della struttura federale, il compito di sindacare l'incostituzionalità di leggi e decreti in contrasto con gli artt. 10 (principio di uguaglianza), 11 (principio di non discriminazione) e 24 (libertà di insegnamento) della Costituzione. La Corte ha progressivamente ampliato il proprio raggio d'azione, estendendo il parametro in relazione ad ogni altro diritto fondamentale (ad es. uso della lingua ex art. 30, diritti culturali ex art. 127, trattamento giuridico degli stranieri ex art. 191), tanto che nel 2003 il legislatore federale, sulla base dell'orientamento ormai consolidato, estese la competenza della Corte a tutela di tutti i diritti fondamentali, per poi modificare il suo *nomen* in *Cour constitutionnelle*, più aderente alle competenze di un Giudice delle leggi.

Infine, secondo la relatrice le diversità in Belgio trovano una sintesi unitaria proprio grazie alla giurisprudenza costituzionale in tema di diritti fondamentali.

L'intervento conclusivo di Francis Delpérée (Università cattolica di Louvain), senatore da sempre attivo sul fronte delle riforme costituzionali, ha ripercorso le tappe del processo evolutivo dello Stato belga, unitario in origine e in perpetuo movimento dalla prima riforma in senso federale del 1970. Da allora, si sono succedute altre revisioni costituzionali nel corso degli anni (1980, 1988, 1993), che hanno trovato nuovi punti di equilibrio nel rapporto tra Stato ed entità federate; fino a giungere al recente accordo istituzionale del 2011, con l'avvio di una nuova riforma volta a razionalizzare i diversi livelli territoriali di governo per un «*Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes*» (modifica della composizione del Senato, razionalizzazione delle funzioni parlamentari, rafforzamento della Comunità germanofona e della Regione di Bruxelles Capitale, nuovo assetto per Bruxelles capitale e così via).

Il federalismo belga è devolutivo, in quanto opera dall'alto verso il basso come un continuo processo di disarticolazione del potere dello Stato tra i diversi livelli territoriali. Oggi vi è chi si chiede se questo tipo di federalismo rappresenti una fase intermedia nell'evoluzione del Belgio che porterà ad una futura divisione e quindi alla stessa scomparsa dello Stato federale, ma forse si tratta di un'ottica eccessivamente negativa. Al contrario, il federalismo belga è devolutivo proprio perché intende mantenere e conciliare le istanze nazionalistiche all'interno del quadro nazionale, sempre alla ricerca di un punto di incontro tra disaggregazione e aggregazione, rappresentando una forma di organizzazione duratura di uno Stato diversificato e multinazionale.