

## Il pluralismo federale belga

Non è sempre agevole afferrare le dinamiche politiche, istituzionali e sociali che animano il Belgio. Perennemente in bilico: ecco come appare l'ordinamento belga. O, altrimenti detto, sorretto da un equilibrio instabile, che genera una persistente tensione, orientata ad assicurare continuità al paese, ma anche a permettere il superamento dei rinnovati conflitti sociali, che sembrano continuamente voler mettere in discussione le fondamenta costituzionali dello Stato.

All'osservatore straniero che voglia confrontarsi con questa realtà istituzionale, addentrandosi nelle maglie del sistema, sembrerà, dunque, di aggirarsi in un laboratorio di sperimentazione istituzionale in cui la formula federale è sottoposta ad una serie di trasformazioni e rielaborazioni al punto da rendere legittimo parlare di quello belga come di un "federalismo liquido", per dirlo á la Baumann.

Il che, sia detto, non significa affatto che esso sfugga ad una codificazione giuridico-istituzionale.

È vero piuttosto che la sua origine disaggregativa lo rende difficilmente riconducibile alle più tradizionali categorie del federalismo sorto dall'aggregazione di più enti statali.

Il Belgio non nasce federale, diventa federale per rispondere ad esigenze di convivenza e di condivisione. Il federalismo belga, dunque, risponde alla necessità di trovare un equilibrio, sul piano sociale, etnico, linguistico e nazionale. Il carattere multinazionale della società belga, infatti, rappresenta la ragione ultima delle profonde fratture che percorrono il tessuto politico ed istituzionale del paese, la cui popolazione è suddivisa in tre gruppi linguistici: i francofoni, residenti per lo più in Vallonia e nella capitale Bruxelles, i fiamminghi, concentrati pressoché totalmente nelle Fiandre, e i germanofoni.

Ecco perché tutto l'ordinamento belga, e non solo gli aspetti più strettamente legati all'organizzazione territoriale, sono coinvolti nella salvaguardia di questo equilibrio.

A rendere peculiare e conseguentemente a radicalizzare lo scontro socio-culturale in Belgio è innanzitutto la sua irriducibilità alle tradizionali dinamiche della dialettica fra maggioranza e minoranza. E ciò per due ragioni fondamentali. La prima dipende dal fatto che, in Belgio, il contrasto etnico-culturale interessa l'intero territorio nazionale: non esiste una località che dal punto di vista sociale ed istituzionale possa dirsi indifferente alla questione linguistica. La seconda, strettamente collegata alla prima, è rappresentata dal fatto che nella contrapposizione fra le diverse comunità linguistiche non è possibile riconoscere quali fra esse far coincidere con il concetto di maggioranza nazionale e, dunque, di contro e secondo una prospettiva più tradizionale, quale ritenere degna di particolare tutela.

Nato per contenere le istanze secessioniste di alcune forze politiche, laddove forme più tiepide di decentramento non avevano sortito l'effetto desiderato, il modello costituzionale belga costituisce un unicum.

Esso è al contempo un *fédéralisme de dissociation* (dal momento che nasce da un processo di dissociazione di uno Stato inizialmente unitario), un *fédéralisme de superposition* (che da vita a collettività di diversa natura, quali le regioni e le comunità, che si sovrappongono dal punto di vista

territoriale), un *fédéralisme de confrontation* (per rispondere alle esigenze di coesistenza di una società multidimensionale). La federazione belga è costituita da sei diverse entità: tre comunità, quella francofona, quella fiamminga e quella più ridotta dei germanofoni, e tre regioni, la Vallonia, le Fiandre e la Regione di Bruxelles. In Belgio, pertanto, ogni cittadino è soggetto a tre diversi livelli di autorità, quella regionale, quella comunitaria e quella federale.

Effettivamente, nel proporsi di dare una risposta giuridica al conflitto sociale, il modello costituzionale belga, si fonda essenzialmente su due diverse realtà, facendo convivere due tipi di federalismo, teoricamente inconciliabili fra loro: da una parte, con il rafforzamento delle tre comunità linguistiche, introduce un sistema a carattere personale, che fa perno sulle distinzioni culturali; dall'altra, secondo la teoria federale più classica, con la ridefinizione delle regioni, accosta al dato soggettivo l'elemento territoriale.

Il rinnovarsi del patto costituzionale belga. D'altra parte, ed al di là del dato costituzionale, per comprendere la natura fluida del federalismo belga è necessario partire dal presupposto che esso è il frutto di una variegata serie di interventi di revisione costituzionale, che si sono susseguiti a partire dagli anni Settanta. La stessa Costituzione federale, approvata il 5 maggio del 1993, si rese necessaria anche a fronte del modo tutto sommato disordinato con cui si erano avvicendati negli anni precedenti gli interventi di modifica. Si imponeva un intervento di armonizzazione dell'intero ordinamento che potesse al contempo dare stabilità ad un sistema in fibrillazione tanto dal punto di vista istituzionale che sociale.

Né del resto l'opera di manutenzione dell'assetto costituzionale si è esaurita con il testo del 1993. Rispetto al processo di disarticolazione territoriale del potere esso ha rappresentato al contempo un punto di arrivo, ma anche di partenza, nell'intento di rendere le relazioni fra le comunità e fra queste e lo Stato centrale meno difficili.

In particolare per quel che riguarda il tipo di Stato, il fatto che dopo il 1993 non siano intervenute riforme costituzionali a modifica dell'impianto non significa affatto che l'ordinamento abbia trovato pace dal punto di vista dell'assetto territoriale.

Al contrario, la complessità dell'organizzazione federale belga ha reso necessaria un'opera di progressivo adattamento, attraverso la quale tornare a definire i termini del patto costituzionale, per lo più attraverso accordi multilaterali, i cui risultati sono stati accolti a livello legislativo con norme speciali e ordinarie, la cui portata può comunque essere definita in senso sostanzialmente costituzionale, dal momento che con esse si è provveduto a «*poser un toit sur la maison fédérale*» (Le Soir, 24 gennaio 2001). Così, in particolare, con gli accordi du Lambermont (detti anche della Saint-Polycarpe), del 23 gennaio 2001, e con quelli du Lombard, del 29 aprile 2001; così ancora, in maniera decisamente incisiva, con l'accordo du Papillon, siglato l'11 ottobre del 2011.

Per quel che concerne i primi due, essi rappresentano il punto di arrivo di un dialogo politico immediatamente avviato dopo la vittoria elettorale del 1999, con gli accordi di *Saint-Thérèse* (detti anche di *Saint-Perlette*), da Guy Verhofstadt e dalla sua coalizione arc-en-ciel. Sono chiaramente condizionati da due esigenze: il bisogno di implementare gli spazi di autonomia, fortemente sentito dai fiamminghi, e la necessità di superare la grave crisi finanziaria della Comunità francese.

Saranno proprio le dissestate finanze delle istituzioni valloni, infatti, a convincere i francofoni a sedersi al tavolo delle trattative e a costringerli ad accettare, pur di ottenere concessioni in punto finanziamento, il salto in avanti imposto dai fiamminghi nel cammino federale.

Con il patto del farfallino, intervenuto al termine di una grave crisi istituzionale protrattasi per sedici mesi dopo le elezioni politiche del giugno 2010, a sua volta, si apre effettivamente la strada ad una nuova stagione costituzionale, dal momento che con esso si definiscono le linee dell'accordo istituzionale per la sesta riforma dello Stato, il cui motto, "*Un Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes*", ben descrive la volontà dei partiti che vi hanno aderito (con l'esclusione dei nazionalisti fiamminghi), sotto la guida del socialista Elio Di Rupo, di dare nuovo impulso alla federazione belga, consolidando la funzione di coordinamento dello Stato centrale e fortificando l'autonomia delle entità federate.

I contenuti di questo documento programmatico meritano una particolare attenzione perché sin dalla loro definizione evidenziano il desiderio di rinnovamento del nuovo Governo, concretato a partire dalle riforme costituzionali del luglio 2012, attraverso una procedura di revisione in deroga al dettato dell'art. 195 Cost., e la consapevolezza di quelle che costituiscono ancora le principali criticità dell'organizzazione federale belga e gli ostacoli che possono opporsi all'effettivo dispiegarsi dell'azione di governo.

D'altra parte questioni spinose come la scissione del distretto elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde, la ristrutturazione del Senato, la razionalizzazione della Regione della capitale, proprio nell'accordo del 2011, trovano una definizione concordata, dopo molti anni di estenuanti trattative e rivendicazioni.

Ancora una volta quella della transazione e del compromesso politico è parsa essere la via più consona al superamento del grave stallo istituzionale in cui era caduto il Belgio dopo le elezioni del 2010, nonché quella più adatta a ridare slancio al federalismo.

È innegabile, infatti, che a partire dal 2007 il progetto costituzionale belga sembra essere entrato in sofferenza. Non si tratta solo di prendere atto delle evidenti difficoltà per giungere da ultimo alla formazione del nuovo Governo: è il mutato clima politico a destare il maggior allarme soprattutto dopo l'avanzata del partito nazionalista Nuova Alleanza Fiamminga, con il suo progetto di "evaporazione" dello Stato belga.

D'altra parte, molti elementi inducono a pensare che il progetto federale belga non si trovi affatto, nonostante i tanti motivi di inquietudine, alla vigilia del suo fallimento, potendo contare su alcuni strumenti e su una struttura pensata per navigare anche nelle intemperie.

Compromesso, lealtà federale e identità. Complessità sociale e articolazione federale in Belgio sono due elementi da sempre strettamente legati. Ne consegue che, data la natura ontologicamente mutevole del fattore sociale, difficilmente potremmo attenderci sul versante dell'organizzazione politico-territoriale una struttura rigida: nato in risposta alle esigenze del corpo sociale, il federalismo belga appare come un cantiere perennemente aperto, una struttura flessibile in grado ora di assecondare, ora di attutire le pressioni delle tensioni sociali. Il risultato è la creazione di un sistema fluido, dal momento che, va da sé, l'equilibrio, proprio quello fra forze politiche e sociali che ha rappresentato il punto di partenza della nostra riflessione, è più facile da conseguire nelle strutture elastiche.

Ora, un sistema fluido per essere mantenuto efficace ed in perfetto funzionamento deve essere costantemente lubrificato e alimentato. Ed in tal senso, per non incepparsi, l'ordinamento belga può contare su almeno tre agenti lubrificanti, la cooperazione, la collaborazione e la partecipazione e su un carburante, il compromesso.

Per quel che concerne la cooperazione, essa prima di essere espressa in istituti e procedure, in Belgio è intesa come un atteggiamento proattivo delle singole entità, che si concreta in una attitudine volta a consentire a tutte le componenti federali di svolgere le loro competenze a di farlo al meglio. Ad ispirare relazioni di cooperazione, infatti, è la volontà di agevolare l'attività altrui, non quella di invadere o sottrarre competenze. Essa, in quanto concetto che appartiene alla dimensione del politico e non solo a quella del giuridico, non si determina, dunque, in un'alterazione definitiva del riparto di funzioni: contribuisce piuttosto a rendere dinamico il sistema stesso, anche attraverso il ricorso al principio costituzionale della lealtà federale, che consente il superamento del rigido concetto di riparto delle competenze a favore ed in tutela non solo dell'esistenza, ma anche dell'interesse di tutti i soggetti istituzionali.

Strettamente legato al concetto di cooperazione, vi sono quello di collaborazione e di partecipazione. Potremmo dire, anzi, che nel concetto stesso di cooperazione vive l'idea della collaborazione, presupposto indefettibile al raggiungimento di un obiettivo comune, quale quello della tenuta dell'ordinamento, e della partecipazione, su cui si fondano le prerogative autonome.

D'altra parte, non sarebbe possibile comprendere come un sistema complicato come quello belga possa funzionare se non ponendosi nell'ottica delle categorie che comunemente vengono richiamate per descrivere in letteratura i modelli di tipo consociativo. Le fratture a livello sociale, infatti, generano anche in termini istituzionali uno stato conflittuale che rappresenta un elemento fisiologico piuttosto che patologico dell'ordinamento. Ne deriva uno scenario potenzialmente instabile, scarsamente corretto a livello giuridico, che trova il suo equilibrio nel compromesso, definito di volta in volta e nella pratica della negoziazione.

In Belgio, effettivamente, il conflitto non si supera in forza di una maggioranza numerica: qui il conflitto è prima di tutto gestito. I cambiamenti non sono mai il risultato di una imposizione unilaterale, ma il frutto di un dialogo che è volto a generare consenso. In questo senso, in Belgio, il processo mediante il quale si giunge alla decisione finisce con l'aver una rilevanza maggiore persino rispetto al contenuto. Ne consegue che ogni atto decisionale, rappresenta il frutto di faticosi e lunghi dibattiti, nonché di macchinosi accordi, che possono apparire sintomatici di un sistema ormai al collasso, ma che, se letti nella giusta prospettiva, descrivono la procedura del compromesso come l'unica in grado di far funzionare un sistema in cui ciascuna forza può sempre opporre il proprio veto paralizzando il sistema. Il timore di soccombere spinge ogni parte politica a preferire la lentezza decisionale, o addirittura lo stallo, alla propria scomparsa dallo scenario politico: la via del compromesso, alla fine, appare la più desiderabile, anche a costo, eventualmente, di sacrificare in parte l'azione di governo.

In questo contesto non stupisce che riemergano anche frequentemente scenari apocalittici per quanto riguarda il destino del Belgio. Si parla così alternativamente di separazione delle Fiandre, di progressiva trasformazione della federazione belga in una confederazione, di federazione compartecipata...

In realtà sono molti gli elementi di natura economico-finanziaria, di politica internazionale, di carattere sociologico che inducono a ritenere che la storia del Belgio sia tutt'altro che finita. Quei momenti di stallo e di sbilanciamento evidente che tanto animano il dibattito degli osservatori stranieri finiscono con il rappresentare piuttosto la condizione per il raggiungimento di un nuovo equilibrio, come nell'incedere incerto dei funamboli.

Il che non esclude che alcune considerazioni vadano svolte. In particolare in merito alla direzione del cammino intrapreso.

Non vi è futuro per un ordinamento se il rischio di una separazione è affrontato solo rafforzando il decentramento stesso, attraverso una politica emergenziale che non opera nel senso di consolidare i legami federali. Il federalismo, anche quello disaggregativo, ha come fine l'unione: si consolida, dunque, nella ricerca di punti di contatto e nella costruzione di uno spirito di lealtà fra le diverse entità che compongono la federazione.

Ecco perché, in Belgio, dopo il susseguirsi serrato di interventi di destrutturazione dello Stato, sembrerebbe giunta l'ora di interrogarsi sulla necessità di aprire una stagione istituzionale di ricomposizione presupponendo la valorizzazione e favorendo la formazione di una "fedeltà duale", al gruppo di appartenenza ed alle istituzioni statali, compatibile con quell'idea di identità dinamica frutto di un processo non solo spontaneo, ma anche fortemente etero-indotto e, pertanto, influenzabile dalle pratiche della politica.

I processi di decentramento del territorio belga non potranno ancora per molto essere letti solo in chiave territoriale, come premessa alla definizione di un nuovo tipo di Stato o come meri istituti di self rule, ma devono al più presto essere colti anche nella loro dimensione dinamica, rappresentata, dal punto di vista dell'organizzazione politica, dalla ricerca di un nuovo equilibrio fra decentramento ed unità, fra sovranità dello Stato ed autonomia territoriale, fra interesse nazionale e locale. Solo così lo spettro della secessione potrà essere definitivamente allontanato.