

Dave Guénette

**UN FEDERALISMO PLURINAZIONALE A DUE VELOCITÀ:
I SEGMENTI SOCIALI IN BELGIO E LA LORO PARTECIPAZIONE
AL PROCESSO DI REVISIONE COSTITUZIONALE***

Abstract: Il Belgio è una federazione che presenta diverse caratteristiche tipiche del federalismo plurinazionale. Nello Stato belga infatti convivono quattro segmenti sociali politicamente identificabili, sociologicamente distinti e giuridicamente riconosciuti, ossia i fiamminghi, i valloni, i brussellesi e i germanofoni. Eppure il federalismo plurinazionale belga molto spesso procede a due velocità, creando così una sorta di gerarchia fra i fiamminghi e i valloni da una parte e gli abitanti di Bruxelles e i germanofoni dall'altra. Oggetto del presente articolo è una discussione di questo fenomeno per quanto riguarda il processo di revisione costituzionale del Belgio. Un altro obiettivo dell'articolo è quello di formulare due modeste proposte di riforma per mitigare questa situazione.

Parole chiave: *federalismo plurinazionale, revisione costituzionale, asimmetria costituzionale, Belgio, minoranze.*

**A CASE OF TWO-SPEED MULTINATIONAL FEDERALISM: BELGIUM'S SOCIAL SEGMENTS
AND THEIR PARTICIPATION IN THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT PROCESS**

Abstract: Belgium is a federation with many characteristics of multinational federalism. Indeed, in the Belgian context, there are four politically identifiable, sociologically distinct and legally recognized societal segments: Flemings, Walloons, Brussels' inhabitants and German-speakers. Nevertheless, Belgian multinational federalism often follows a two-speed path, thus creating a form of hierarchy between, on the one hand, Flemings and Walloons, and, on the other hand, Brussels' inhabitants and German-speakers. It is the object of this article to discuss this phenomenon, precisely with regard to Belgium's constitutional amendment process. It is also its aim to articulate two modest proposals of reform to alleviate this situation.

Keywords: *Multinational federalism; constitutional amendment; constitutional asymmetry; Belgium; minorities.*

* Titolo originale: « Un fédéralisme multinational à deux vitesses : les segments sociétaux de la Belgique et leur participation dans le processus de révision constitutionnelle ». Traduzione dal francese di Fabio De Leonardis. Data di ricezione dell'articolo: 15-V-2021 / Data di accettazione dell'articolo: 1-XI-2021.

Il federalismo belga viene percepito e descritto in prevalenza come incarnazione di un principio federativo inclusivo nei confronti delle diverse componenti della società (cfr. Popelier 2019). In realtà, sia che lo si definisca *plurinazionale* [*multinational*] (Romainville 2015; Dumont 2011; Dumont – El Behroumi 2018), sia che si preferisca descriverlo come *consociativo* (Sinardet 2011; Caluwaerts – Reuchamps 2015; Guénette 2017), rimane il fatto che abitualmente esso è visto come un pilastro di un modello istituzionale e costituzionale capace di accogliere le istanze degli uni e degli altri, e questo indipendentemente dal gruppo di origine. In altri termini, i segmenti sociali che costituiscono il Belgio come aggregato politico – vale a dire quei gruppi che si differenziano per una appartenenza linguistica, culturale, etnica o religiosa distinta (Lijphart 1977: 3-4) hanno un ampio margine di manovra per sviluppare la loro «cultura sociale» (Kymlicka 2001: 115). In questo senso, il federalismo belga riuscirebbe proprio laddove la tendenza generale sarebbe piuttosto orientata al fallimento (McRoberts 2001: 711).

Tutta questa originalità e questo essere all'avanguardia del federalismo belga non sono tuttavia valsi sinora a porre fine alla *divisione del Belgio* tra fiamminghi e valloni, o tra neerlandofoni e francofoni, e quindi alla dinamica bicomunitaria e bipolare che ne consegue. Frutto di una realtà che è al tempo stesso linguistica, politica, storica, giuridica e sociologica, la natura bicomunitaria dello Stato belga trascende non solo le diverse istituzioni del paese e il suo sistema di partiti politici, ma anche i rapporti di potere che si formano al suo interno. Lo testimoniano, per non citare che qualche caso, gli esempi della creazione dei gruppi linguistici al Parlamento Federale (art. 43 della Costituzione del Belgio) e al Parlamento di Bruxelles (Legge Speciale del 12-I-1989, art. 17), quello della composizione paritaria del governo belga fra ministri di espressione francese e ministri di espressione neerlandese (art. 99 della Costituzione del Belgio; Reuchamps 2007), così come la frattura Nord/Sud dei partiti politici (Sinardet 2011: 28).

Eppure questa logica tendente alla bipolarizzazione ci restituisce solo un'immagine parziale e incompleta dello Stato belga. In realtà, da un punto di vista sociologico e linguistico, il Belgio non è composto unicamente di *fiamminghi* e *valloni*, bensì anche di *brussellesi* e *germanofoni*. Se è vero che gli abitanti della Regione di Bruxelles appartengono alla Comunità Fiamminga o alla Comunità Francofona, l'entità federata di Bruxelles nondimeno si distingue da questi due poli dominanti per il suo bilinguismo, per la presenza di numerose istituzioni europee sul suo territorio e per il cosmopolitismo che la caratterizza. A mo' di esempio, notiamo che nel 2015 un terzo degli abitanti di Bruxelles erano di nazionalità straniera, mentre erano meno del 10% nelle regioni della Vallonia e delle Fiandre (Xhardez 2016: par. 1). Inoltre, secondo il Barometro delle Lingue (uno studio scientifico che ha coinvolto 2500 persone, per tentare di fornire un'immagine rappresentativa della situazione linguistica di Bruxelles), nel 2018 più del 20% degli abitanti di Bruxelles erano cresciuti in un ambiente in cui la lingua d'uso non era né il francese né il neerlandese (BRIO Language Barometer 4: Languages in Brussels 2018). Nel 2013 tale gruppo rappresentava più del 30% della popolazione brussellese (*ibidem*). La capitale è dunque punto di arrivo di un importante flusso di popolazione ed è ben lungi dal

rappresentare una semplice *appendice* delle «comunità» – nel senso sociologico e giuridico del termine – fiamminga e francofona.

È proprio questo a far dire a Jan Erk che Bruxelles è dotata di una «identità propria» la quale, «benché meno consolidata come identità ‘nazionale’ rispetto a quella dei valloni o dei fiamminghi», si fonda soprattutto sul suo «cosmopolitismo» e sulla sua situazione di «enclave francofona nelle Fiandre» (Erk 2002: 502; Van Wynsberghe 2020). Più di recente, Pieter Lesaffer ha sostenuto che «l’identità brussellese si è affermata con forza in questi ultimi anni. È passato ormai il tempo in cui Bruxelles era la capitale dove si incontravano fiamminghi e francofoni. Bruxelles è diventata una città plurilingue dove si incontra il mondo intero. La sua popolazione è cresciuta in questa città-mondo»¹. Il Governo di Bruxelles si muove nella stessa direzione, quando scrive: «Col trascorrere del tempo e in trent’anni di esistenza, si è venuta costruendo una forte identità brussellese, al di là delle realtà delle comunità storiche. Bruxelles è una regione cosmopolita dalle identità multiple» (Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale 2019).

Per quanto riguarda i germanofoni, questa piccola comunità nella zona orientale del Belgio che conta circa 78.000 abitanti e che ora rivendica peraltro il diritto di designarsi come *Ostbelgien*, oppure *Belgio dell’Est* o *Est del Belgio*², essi si distinguono evidentemente tanto per la lingua nella quale «socializzano» (Thériault 2007), quanto per la loro storia e tardiva annessione al Belgio, avvenuta soltanto dopo la Prima Guerra Mondiale (Sägesser – Germani 2008: par. 9). Oggi la Comunità Germanofona del Belgio è una delle più piccole entità federate del mondo (Niessen 2020).

Da un altro punto di vista, quello giuridico, la stessa Costituzione belga riconosce l’esistenza di questi quattro gruppi – fiamminghi, valloni, brussellesi e germanofoni – attraverso la costituzionalizzazione delle *regioni linguistiche*: «Il Belgio comprende quattro regioni linguistiche: la regione di lingua francese, la regione di lingua neerlandese, la regione bilingue di Bruxelles Capitale e la regione di lingua tedesca» (art. 4). Pertanto, malgrado l’esistenza di tre comunità (art. 2) e di tre regioni (art. 3), lo Stato belga prevede altresì l’esistenza di quattro entità territoriali e linguisticamente distinte. D’altra parte, alcuni propongono di riformare il federalismo belga, semplificandolo e facendo di queste quattro regioni linguistiche le quattro entità federate dello Stato (El Berhoumi – Losseau – Van Drooghenbroeck 2017; El Berhoumi – Dumont 2017).

I brussellesi e i germanofoni rappresentano dunque due importanti «sfumature» per il carattere bipolare e bicomunitario del Belgio. Essi sono semmai parte di una dinamica a quattro – alla quale si fa riferimento d’altronde quando viene evocato lo scenario di un *Belgio a 4* – e animano così a loro modo, e tramite il proprio particolarismo, il carattere plurinazionale [*multinational*] del federalismo belga. Ciò nonostante, occorre constatarlo, questo federalismo plurinazionale [*multinational*] procede a due velocità. Da un lato i fiamminghi e i francofoni monopolizzano in larga parte le leve istituzionali dello Stato e i

¹ Lesaffer P., «L’identité bruxelloise évolue, pas ses structures», *Daardaar*, 19-VII-2019, <daardaar.be/rubriques/politique/lidentite-bruxelloise-evolue-pas-ses-structures/>.

² Schoffers P., «Ne dites plus “Communauté germanophone”, mais “Ostbelgien” : Un nouveau nom qui pose déjà problème», *La Libre*, 5-IV-2017, <www.lalibre.be/actu/belgique/ne-dites-plus-communaute-germanophone-mais-ostbelgien-un-nouveau-nom-qui-pose-deja-probleme-58e3d187cd70812a65392adc>.

rapporti di forza in seno a quest'ultimo; dall'altro i brussellesi – soprattutto coloro la cui identità si esprime all'esterno della cornice bipolare e della spaccatura Nord/Sud – e i germanofoni vanno un po' al traino di questi due poli dominanti. Questo federalismo plurinazionale [*multinational*] a due velocità prende forma a vari livelli e in ambiti diversi. Abbiamo del resto già menzionato i casi dei gruppi linguistici francofono e neerlandofono nel Parlamento Federale e in quello di Bruxelles, del governo la cui composizione deve essere paritaria fra fiamminghi e francofoni, così come il sistema dei partiti politici che segue la medesima spaccatura. Questi esempi illustrano una sorta di morsa franco-fiamminga sui processi statuali del Belgio, a spese dei germanofoni e di una certa identità brussellese distinta da quella dei fiamminghi e dei valloni.

Un altro ambito in cui il federalismo plurinazionale [*multinational*] belga si evolve a due velocità prende forma nel momento in cui si mette mano alla revisione della Costituzione e alla modifica delle leggi speciali. Infatti, malgrado la natura federale dello Stato, questi due procedimenti restano largamente impregnati da una dinamica bipolare e bicomunitaria. Per dirlo con le parole colorite di Marc Uyttendaele,

In Belgio, paese surreale in cui è impossibile enumerare in modo univoco il numero di entità federate, ci potranno anche essere tre regioni, tre comunità e delle commissioni comunitarie, ma il dibattito istituzionale si risolve sempre all'interno di un ring sul quale ci possono essere soltanto due protagonisti: uno francofono e l'altro fiammingo (Uyttendaele 2020: 138-139).

L'obiettivo del presente articolo è di mostrare in che modo si articola questa dinamica gerarchica istituita dal federalismo belga nel caso specifico del processo di revisione costituzionale. A tal uopo, discuteremo da subito alcuni fondamenti teorici ed empirici della revisione costituzionale nelle federazioni (1). Proseguiremo quindi con lo studio della procedura di revisione costituzionale in Belgio (2), in modo da dimostrare che quest'ultima è dominio esclusivo dei fiamminghi e dei valloni. Tratteremo successivamente la questione della partecipazione e dell'influenza dei brussellesi e dei germanofoni sulla procedura di revisione costituzionale (3), in modo da gettar luce sul loro margine di manovra, rivelatosi piuttosto limitato. Infine, concluderemo con due proposte di riforma che si inseriscono in un approccio comparativo, al fine di colmare in parte lo scarto che separa fiamminghi e francofoni dai brussellesi e dai germanofoni nel processo di revisione costituzionale (4). Queste proposte avranno allora come obiettivo quello di ridurre il carattere gerarchico o a due velocità del federalismo plurinazionale [*multinational*] belga.

1. Alcuni fondamenti teorici ed empirici della revisione costituzionale nelle federazioni

In ogni federazione la revisione costituzionale è una singolare sfida di equilibrio per lo Stato, una sfida che richiede certamente un'attenzione particolare. Infatti la revisione del patto fondativo di un'aggregazione politica, allo stesso modo del processo che essa intraprende, diventano di un interesse e di un'importanza innegabili. Per darne in breve una

dimostrazione, adotteremo qui un approccio al tempo stesso teorico ed empirico. Innanzitutto prenderemo in esame ciò che propone la teoria del federalismo sulla partecipazione al processo di revisione delle entità federate (1.1). Successivamente, esploreremo diversi modelli di integrazione delle entità federate all'interno di questa procedura (1.2).

1.1. La necessaria partecipazione delle entità federate al processo di revisione

La natura federale di uno Stato impone a quest'ultimo, da un punto di vista teorico e normativo, la messa in atto di una procedura di revisione costituzionale in cui le sue entità federate possano partecipare all'esercizio della funzione costituente. Infatti, per riprendere la proposta di Marc Verdussen (2003b: 177), in un contesto federale, «il coinvolgimento delle collettività federate» nel processo di revisione «è un postulato legato alla natura stessa del federalismo». L'essenza di questa posizione, come afferma Eugénie Brouillet (2005: 84), sta nel fatto che «in uno Stato di tipo federale, la sovranità risiede nell'ordine costituzionale complessivo», il che ha come conseguenza il fatto che «il potere costituente, ossia il potere di modificare la Costituzione, venga esercitato dai due ordini di governo in maniera congiunta». In altre parole, e in maniera più concreta, per dirla con Benoit Pelletier,

In uno Stato federale è la Costituzione che ripartisce le materie che rientrano nella competenza legislativa degli ordini di governo presenti. Questa ripartizione dei poteri legislativi evidentemente non può essere modificata da uno solo degli ordini di governo in questione; per modificare questa ripartizione, occorre semmai che ciascun ordine di governo coinvolto vi acconsenta.³

Louis Le Fur, Kenneth Clinton Wheare e William Samuel Livingston, altri tre luminari in materia di federalismo, sono tutti pienamente d'accordo con questo orientamento. Secondo il primo, le entità federate devono prendere «direttamente parte, in maniera più o meno importante, a ogni atto della volontà federale tendente a modificare o rimpiazzare la Costituzione esistente con un'altra» (Le Fur 1896: 636). Per il secondo, «è essenziale, in uno Stato federale, che il potere di modificare la Costituzione, per lo meno in quel che concerne le disposizioni che disciplinano lo statuto e i poteri dei governi generali e regionali, non venga esercitato esclusivamente dal governo federale» (Wheare 1963: 55). Infine, secondo il terzo, «la maggioranza dei ricercatori che si interessano al federalismo sono d'accordo sul fatto che una federazione richieda una procedura di revisione costituzionale alla quale gli Stati membri partecipino attivamente» (Livingston 1956: 14).

Dunque, sembra che sia fra gli autori classici (Le Fur, Wheare e Livingston) che fra i contemporanei (Verdussen, Brouillet e Pelletier) vi sia un certo consenso sul fatto che, nella

³ Pelletier B., «La spécificité du Québec est un atout pour le Canada», *Le Devoir*, 30-VI-2017, <www.ledevoir.com/politique/canada/502387/la-specificite-du-quebec-est-un-atout-pour-le-canada>.

teoria del federalismo, il *potere costituente* rappresenti una *entità complessa* di cui fanno parte tutti i membri della federazione. Di fatto, per citare ancora una volta Marc Verdussen, il federalismo «comporta come corollario che ogni procedura di revisione costituzionale debba idealmente [...] fare intervenire, in un modo o in un altro, le diverse collettività integrate in quest'ordine» (Verdussen 2003a: 100-101). In questo senso, «non soltanto la Costituzione di una federazione dovrebbe essere modificata soltanto a seguito di un dialogo tra le differenti componenti dello Stato, ma la revisione proposta dovrebbe altresì godere di un certo consenso al loro interno» (Guénette 2016: 52). Ciò ci porta dunque direttamente alla questione di sapere *in che modo* integrare le collettività federate in questo processo, e a tal uopo vi sono diverse possibilità.

1.2. I diversi modelli di integrazione delle entità federate nel processo di revisione

Se il federalismo, come costruzione teorica, è accompagnato dalla necessità di integrare le entità federate nel processo di revisione costituzionale, rimane una competenza e prerogativa degli Stati federali l'optare per la formula più adatta a questo scopo, poiché sono diversi i modelli che possono rivelarsi alquanto efficaci. In generale, prenderemo qui in esame i metodi più frequenti, ossia (1) la concessione di un diritto d'iniziativa alle collettività federate, (2) la loro integrazione nel processo di elaborazione tramite la camera alta, oppure (3) per mezzo di conferenze cosituzionali, così come (4) tramite la ratificazione da parte delle istituzioni o (5) della popolazione delle entità federate.

All'inizio, in senso cronologico, le diverse componenti di una federazione possono disporre di un potere di *iniziativa* della revisione costituzionale. Questa tappa, essendo la prima del processo costituente, ha come effetto quello di permettere a coloro che sono dotati del potere di avviare una revisione di esprimere formalmente il loro desiderio di cambiamento. Per questa ragione, alcuni autori vedono in essa un dispositivo di importanza considerevole in un contesto federativo (Massicotte – Yoshinaka 2000; Guénette 2016; Mathieu 2020). Il Canada è un esempio di federazione in cui le entità federate hanno un diritto di iniziativa in piena regola (Legge Costituzionale del 1982, art. 46 (1)). Tale prerogativa permette allora alle province canadesi di avviare formalmente e in maniera autonoma una procedura di revisione della Costituzione del loro Stato.

L'integrazione delle entità federate nella procedura di revisione può svolgersi anche nella tappa dell'*elaborazione*, tramite il ruolo che la camera alta è chiamata a svolgere nel processo. In questo caso, la composizione della camera e la modalità di designazione dei suoi membri costituiscono dei dati particolarmente importanti. In un contesto federale, infatti, poiché la presenza di una camera alta ha come obiettivo centrale per l'appunto quello di permettere alle entità federate di partecipare al processo decisionale dello Stato federale (Alden 2002), se quest'ultima adempie al proprio ruolo con efficacia, essa sarà in grado di favorire un'integrazione efficiente delle collettività federate nella procedura di revisione. In questo senso il caso tedesco ci sembra particolarmente rappresentativo. In

Germania, il *Bundesrat* è composto dai membri dei Governi dei *Länder*, i quali li nominano e li revocano (Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania, art. 51). In questo modo, la camera alta del Parlamento tedesco «va intesa come un'emanazione diretta dei governi dei *Länder*» (Verdussen 2003a: 106). Infine, in ragione della necessità di ottenere un voto favorevole dei due terzi dei membri di questa camera per modificare la Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania (art. 79), si può concludere che vi è una partecipazione tutto sommato attiva dei *Länder* al processo di revisione.

Un altro modello che permette di integrare le entità federate nella procedura di revisione al momento dell'elaborazione consiste nel tenere delle conferenze costituzionali. In questo tipo di conferenze, rappresentanti dei governi – e, nella maggior parte dei casi, gli stessi capi di governo – delle entità federate e dello Stato federale si riuniscono per esaminare le diverse poste in gioco costituzionali della federazione e per agire di concerto sull'opportunità o meno di rivedere la Costituzione. Il Canada ne è l'esempio più eloquente. Benché la sua Costituzione preveda che si possano tenere delle conferenze costituzionali soltanto per delle materie specifiche (Legge Costituzionale del 1982, artt. 35.1 e 49), questo tipo di conferenze è diventato un momento inaggirabile del processo costituente canadese (Guénette 2015; Mathen 2016) e permette alle province di partecipare attivamente all'elaborazione di una revisione costituzionale.

Al momento della *ratifica*, gli Stati federati possono altresì essere integrati nel processo di revisione tramite l'obbligo di ottenere il consenso delle loro istituzioni parlamentari, o perlomeno, di una maggioranza rafforzata di queste ultime. In questo caso, «la revisione [di solito] è inizialmente oggetto di una decisione della collettività federale, e in un secondo momento è sottoposta all'approvazione delle componenti federate dello Stato» (Verdussen 2003a: 101). Gli Stati Uniti e il Canada sono due esempi di Stati in cui le assemblee legislative delle entità federate devono ratificare la revisione costituzionale. Se negli Stati Uniti è necessario l'assenso dei tre quarti degli Stati (Costituzione degli Stati Uniti d'America, art. V), in Canada il grado di consenso richiesto dalle province dipende dall'oggetto della revisione (Legge Costituzionale del 1982, Parte V).

Infine, l'integrazione degli Stati federati nel processo può anche aver luogo tramite un referendum di ratifica costituzionale (Tierney 2012). In questo caso è previsto che il referendum nazionale necessiti non soltanto del consenso da parte della maggioranza del *popolo*, ma anche di quello di un certo numero di collettività federate, le quali si pronunciano anch'esse tramite il voto delle rispettive popolazioni. In Svizzera, ad esempio, perché una modifica della Costituzione entri in vigore, essa deve essere approvata tanto dalla maggioranza del popolo quanto dalla maggioranza dei cantoni (Costituzione Federale della Confederazione Svizzera, art. 142). Stessa musica in Australia (Costituzione dell'Australia, art. 128). In Canada, benché il referendum costituzionale sia facoltativo, si ammette che esso necessiti per convenzione di un voto favorevole da parte della popolazione della maggior parte – se non dell'unanimità – delle province per poter *autorizzare* politicamente tale revisione (Hogg 1999; Dion 2018).

Se quindi vi sono una moltitudine di modelli diversi per integrare le entità federate nel processo di revisione costituzionale, ciò nondimeno appare necessario farle intervenire,

in una maniera o nell'altra. Tale constatazione vale a maggior ragione nel caso di una federazione plurinazionale [*multinationale*] essendo a quel punto la capacità dei diversi segmenti sociali di partecipare al processo costituente una *conditio sine qua non* di tale federalismo (Dumont – El Berhoumi 2017; Mathieu – Guénette 2018). In questo senso, daremo ora uno sguardo alla situazione del Belgio e alla sua procedura di revisione.

2. La revisione costituzionale in Belgio e il predominio francese e fiammingo in materia

Al centro del diritto costituzionale belga non c'è soltanto la sua Costituzione, ma anche le sue leggi speciali (Hachez – Neven 2020). Queste ultime infatti vengono mobilitate in particolare per quanto riguarda «l'attuazione dei principi costituzionali concernenti le questioni istituzionali [...] la divisione delle competenze e dei mezzi finanziari tra i diversi livelli di poteri» (Sinardet 2011: 29). Se esse sono cruciali per l'architettura dello Stato, le leggi speciali nondimeno si richiamano a una procedura di modifica diversa da quella prevista per la Costituzione. Pertanto, per esaminare la questione della *revisione costituzionale* in Belgio in senso largo, ci occuperemo dapprima della revisione della Costituzione (2.1) e poi dell'adozione e della modifica delle leggi speciali (2.2).

2.1. La revisione della Costituzione tramite maggioranza qualificata al Parlamento Federale

La procedura di revisione della Costituzione belga risale alle origini dello Stato, vale a dire al Congresso Nazionale del 1830 e del 1831 (Behrendt 2013), e non è mai stata oggetto di revisione formale. È l'articolo 195 della Costituzione belga a prevedere tale procedura. Quest'ultima si declina in tre fasi ben distinte (Behrendt 2013; Uyttendaele 2005a), ossia l'iniziativa (art. 195, par. 1), il processo di rinnovo delle camere (art. 195, par. 2 e 3) e l'elaborazione della revisione, così come la sua sanzione (art. 195, par. 4 e 5).

Anzitutto, affinché in Belgio venga avviata una revisione della Costituzione le due camere del Parlamento Federale, con votazione a maggioranza semplice, e il governo federale, devono di comune accordo adottare una dichiarazione che elenchi la lista degli articoli rivedibili (Behrendt 2013; Bouhon – El Berhoumi *et alii* 2020; Dumont – El Berhoumi 2021). All'occorrenza, le camere sono sciolte a pieno titolo e vengono convocate delle elezioni.

Il rinnovo delle due camere del Parlamento Federale aveva inizialmente come obiettivo quello di dare la possibilità «alla popolazione di pronunciarsi, tramite voto, sul modo di operare la revisione» (Uyttendaele 2011: 74). Infatti, lo «scioglimento preventivo delle camere legislative intendeva associare indirettamente il corpo elettorale all'operazione di revisione. Nello spirito dei costituenti, la campagna elettorale sarebbe stata in tal modo l'occasione di un dibattito costituzionale sugli articoli sottoposti a revisione (Verdussen

2019: 105). Ora, secondo Marc Uyttendaele, l'obiettivo di permettere alla popolazione di pronunciarsi sulla revisione costituzionale «è ormai una finzione» (Uyttendaele 2011: 74). Come scrive Marc Verdussen,

le campagne elettorali successive all'adozione di una dichiarazione di revisione non danno mai realmente luogo a una mobilitazione civica intorno alle questioni costituzionali sollevate dalla dichiarazione. E quando arriva il momento della revisione, spesso essa avviene nella più grande indifferenza dell'opinione pubblica, tenuta in disparte dal dibattito parlamentare a riguardo. (Verdussen 2019: 105)

D'altronde questa è una critica rivolta di frequente alla procedura di revisione (Behrendt 2003: 294) e a tal proposito sono state avanzate in passato delle proposte di riforma (Dumont – Delgrange – Van Drooghenbroeck 2003).

Il processo elettorale, anche se costituisce una tappa obbligatoria della procedura di revisione della Costituzione, si tiene secondo le medesime regole del processo elettorale ordinario. Pertanto la Camera dei Rappresentanti viene rinnovata tramite elezioni generali e i suoi membri sono eletti direttamente dalla popolazione belga (Costituzione del Belgio, art. 61), mentre il Senato, sin dalla Sesta Riforma dello Stato (2012-2014) vede i suoi membri designati (ivi, art. 67) dai parlamenti delle entità federate, attraverso un processo complesso e a seconda dei risultati elettorali. Infine, le camere ricostituite si pronunciano secondo la loro volontà, ma stavolta in votazioni a maggioranza di due terzi, sulla revisione costituzionale degli articoli oggetto delle dichiarazioni di revisione adottate prima delle elezioni. Le camere vengono allora investite di eguali poteri (ivi, art. 77), poiché le «procedure del bicameralismo integrale [...] devono essere rispettate» (Delpérée 2000: 82).

Si impongono allora due constatazioni: (1) il processo di revisione della Costituzione belga è non soltanto di natura essenzialmente parlamentare, ma (2) è altresì assai centralizzato. Infatti, di tutti i modelli di integrazione evocati nella sezione 1.2, soltanto quello della partecipazione delle entità federate tramite la camera alta è stato preso in considerazione. E inoltre quest'ultimo è oggetto di numerose critiche (Feyt – Vandernacht 2013; Verdussen 2015; Romainville 2015), in particolare a causa dell'obbligo per tutti i parlamentari federali di appartenere al gruppo linguistico francofono o a quello neerlandofono, il che perpetua e consolida la dinamica bipolare dello Stato belga. È così che, malgrado siano designati dai parlamenti e dalle entità federate, i senatori belgi agiscono soprattutto sulla base della loro appartenenza a un gruppo linguistico e a un partito politico, riducendo quindi considerevolmente la natura propriamente *federale* della camera alta. Ne consegue pertanto un ruolo ben misero per le entità federate nel corso della revisione costituzionale, tanto più che si tratta di una procedura in cui a dominare sono anzitutto i gruppi linguistici francofono e neerlandofono e i partiti politici, i quali seguono la medesima frattura tra francofoni e neerlandofoni.

2.2. La modifica delle leggi speciali e la regola della doppia maggioranza

In Belgio il ricorso alle leggi speciali, sebbene non abbia come effetto quello di alterare il dettato costituzionale, è nondimeno fondamentale per quanto concerne l'architettura istituzionale dello Stato, così come nel disciplinare le relazioni tra i gruppi linguistici e le entità federate (Hachez – Neven 2020). In questo senso, anche se essa non rappresenta formalmente una revisione della Costituzione, la modifica delle leggi speciali costituisce però una sfida di *natura costituzionale* centrale per il Belgio, cosa che ne rende essenziale un'analisi nell'ambito della presente discussione.

La procedura di revisione delle leggi speciali belghe è inscritta nell'articolo 4, cpv. 3 della Costituzione. Quest'ultima prevede la regola della *doppia maggioranza*, ossia una maggioranza dei due terzi dei parlamentari di ciascuna camera – identica dunque alla procedura di revisione della Costituzione – ma anche una maggioranza semplice in seno a ciascuno dei gruppi linguistici francofono e neerlandofono, e questo sia al Senato che alla Camera dei Rappresentanti. Ancora una volta ci troviamo di fronte a una procedura al tempo stesso centralizzata e parlamentare. Poiché il ruolo delle collettività federate viene esercitato unicamente tramite i loro rappresentanti al Senato, l'integrazione delle regioni delle comunità e delle regioni linguistiche belghe soffrono quindi della medesima carenza di quella menzionata per la revisione della Costituzione.

Inoltre, se la procedura di modifica delle leggi speciali è *meno gravosa* di quella della revisione costituzionale, in quanto non necessita dell'adozione di una dichiarazione di revisione della Costituzione, la quale comporta essa stessa la dissoluzione delle due camere del Parlamento Federale e la convocazione degli elettori, essa richiede tuttavia un livello di maggioranza qualificata *più importante* di quello richiesto per modificare la Costituzione. Infatti, la maggioranza semplice in seno a ciascun gruppo linguistico è un'esigenza supplementare che si applica unicamente a questo processo di modifica. Ciò rappresenta dunque una «illogicità nell'articolazione della gerarchia delle norme, poiché, in un certo senso, le leggi speciali sono più difficili da modificare della stessa Costituzione (Scholsem 2003: 70).

Per quanto riguarda la partecipazione e l'influenza dei segmenti sociali, questo non è però l'unico problema della procedura di modifica delle leggi speciali. Infatti, l'«imporre una maggioranza nei gruppi linguistici in seno alle due camere permette di arrivare a una decisione che rifletta la volontà dei due grandi poli comunitari costitutivi della società belga», ma «tutto questo esclude altre componenti federate» (Van Nieuwenborgh 2016: 21). In questo senso, e nonostante la regola della *doppia maggioranza* comporti dei vantaggi intrinseci in un contesto bipolare come quello del Belgio, essa però accentua il carattere gerarchico e a due velocità del federalismo plurinazionale [*multinational*] belga. Così, e contrariamente a Marc Uyttendaele, non condividiamo necessariamente l'idea secondo la quale «la legittimità federale della legge speciale è superiore a quella della Costituzione» (Uyttendaele 2003: 42).

Infine, riassumendo, ci sembra che tanto la procedura di revisione della Costituzione quanto quella di modifica delle leggi speciali, anziché obbedire a degli imperativi federali,

seguano semmai una logica bipolare, caratteristica dei rapporti di forza in Belgio. Questa dinamica, benché rimandi l'immagine di uno Stato suddiviso in misura maggiore fra due gruppi dominanti, ha come conseguenza quello di lasciare ben poco spazio nel processo di modifica costituzionale alle collettività federate rappresentate dalla Regione di Bruxelles e dalla Comunità Germanofona.

3. La partecipazione e l'influenza della collettività federata brussellese e di quella germanofona

Nel processo di revisione della Costituzione del Belgio, così come in quello di modifica delle leggi speciali, quali sono i poteri specifici che detengono la Regione di Bruxelles e la Comunità Germanofona? Per illustrare questi ultimi, prenderemo in esame anzitutto il ruolo dei loro eletti al Parlamento Federale (3.1), e successivamente per l'appunto il potere delle loro istituzioni federate (3.2).

3.1. Un potere limitato al Parlamento Federale per Bruxelles e i germanofoni

Onde prendere in esame il potere degli eletti brussellesi e germanofoni al Parlamento Federale nel processo di modifica della Costituzione e delle leggi speciali, è importante soffermarsi tanto sulla *composizione* delle camere, sulla *modalità di designazione* dei loro membri, quanto sui *processi* attraverso i quali esse sono chiamate a pronunciarsi sulle potenziali revisioni dell'ordine costituzionale

Anzitutto, per quanto concerne la Camera dei Rappresentanti, quest'ultima si compone di 150 membri eletti direttamente dal popolo (Costituzione del Belgio, art. 61). Poiché essi hanno l'obbligo di appartenere a un gruppo linguistico (ivi, art. 43), i deputati sono suddivisi in un gruppo neerlandofono (attualmente 89 membri) e un gruppo francofono (attualmente 61 membri). Si constata allora come questa appartenenza obbligatoria ponga subito la questione della rappresentazione specifica dei brussellesi e dei germanofoni.

Per ciò che concerne in particolare i brussellesi, essi sono rappresentati alla Camera da 15 deputati. In conseguenza del bilinguismo della regione, questi ultimi sono liberi di determinare la loro appartenenza al gruppo linguistico di loro scelta, ma devono però necessariamente appartenere a uno di questi (Chambre des Représentants de Belgique 2016). Quanto ai germanofoni, poiché «i cantoni di Eupen e di Saint-Vith [dove si situa geograficamente questa comunità, *N.d.A.*] fanno parte della circoscrizione elettorale di Liegi», e non vi sono «liste distinte per la regione di lingua tedesca», la Camera non assicura loro alcuna rappresentanza (Sägesser – Germani 2008: par. 133). Infatti, poiché sono i partiti politici a decidere sulle liste elettorali e quindi eventualmente sulla presenza in esse di candidati germanofoni, la loro rappresentanza alla Camera è tutt'altro che certa. Per di più,

se i germanofoni sono rappresentati alla Camera, è tramite dei deputati appartenenti obbligatoriamente al gruppo linguistico francofono.

Così, nell'ambito di una revisione costituzionale o di una modifica delle leggi speciali, i poteri dei deputati brussellesi, e a maggior ragione, evidentemente, quelli degli eventuali rappresentanti germanofoni, sono limitati alla Camera dei Rappresentanti. Poiché la maggioranza dei due terzi applicabile alla revisione della Costituzione e la modifica delle leggi speciali richiedono una votazione a favore da parte di 100 membri – e, dall'altro lato, di più di 50 membri per un voto contrario – la capacità di influenza dei deputati brussellesi non è trascurabile, bensì limitata, mentre quella degli eventuali deputati germanofoni è praticamente inesistente. Lo stesso vale per quanto riguarda la maggioranza necessaria in ciascun gruppo linguistico – ossia 31 francofoni e 45 neerlandofoni – per la modifica delle leggi speciali. Quest'ultima ha ancora una volta come effetto quello di accordare un potere limitato ai deputati provenienti da Bruxelles, e una capacità di influenza praticamente nulla alla Comunità Germanofona.

Stessa musica al Senato. La camera alta si compone infatti di 60 membri, anch'essi suddivisi in gruppi linguistici – ossia 35 neerlandofoni, 24 francofoni e 1 germanofono – e designati dalle entità federate (50/60) oppure cooptati dai loro pari (10/60) (Costituzione del Belgio, art. 67). A tal proposito, diversi autori criticano il frutto della Sesta Riforma dello Stato, avendo quest'ultima perpetuato al Senato la dinamica bipolare delle relazioni tra gruppi che regnava in Belgio in precedenza (Feyt – Vandernacht 2013; Verdussen 2015; Romainville 2015). Ciò nonostante, e all'opposto della situazione vigente nella camera bassa, la Comunità Germanofona può contare sulla rappresentazione costituzionalmente garantita da parte di un senatore, poiché la legge fondamentale prevede la presenza di «un senatore designato dal Parlamento della Comunità Germanofona al suo interno» (Costituzione del Belgio, art. 67, 5°).

Da parte loro, il posto che vi occupano i senatori brussellesi è alquanto nebuloso, in particolare a causa del meccanismo di designazione di questi ultimi. Infatti la Costituzione lascia un certo margine di manovra in materia, prevedendo: (1) che almeno uno dei senatori designati dal Parlamento Fiammingo (sui 29 che sceglie) debba essere domiciliato a Bruxelles; (2) che tre dei senatori designati dal Parlamento della Comunità Francofona siano membri del gruppo linguistico francofono al Parlamento della Regione di Bruxelles; e (3) che due senatori siano designati dal gruppo linguistico francofono del Parlamento della Regione di Bruxelles e provengano dal suo interno. A questo proposito, la Regione di Bruxelles, in quanto entità federata, «non interviene come regione a pieno titolo» nella designazione dei sei senatori brussellesi: «è sempre per il tramite dei gruppi linguistici che ne compongono il Parlamento che una certa rappresentanza» di questa regione è assicurata (Dumont – Hachez – El Berhoumi 2015: 89).

Possiamo quindi, senza perderci nei complessi labirinti delle istituzioni federate in Belgio, affermare che la Regione di Bruxelles si è assicurata la rappresentanza di almeno sei senatori. Questo numero potrebbe eventualmente essere più elevato, in virtù del processo di designazione dei senatori da parte del Parlamento Fiammingo – che è libero di

nominarne più d'uno – e di coloro che saranno cooptati – fra i quali potrebbe anche esservi qualcuno di Bruxelles.

Si nota allora una forma di *tutela* da parte delle istituzioni fiamminghe e francofone per ciò che concerne la selezione dei senatori di Bruxelles (Dumont – Hachez – El Berhoumi 2015). Infatti, lo stesso gruppo francofono del Parlamento di Bruxelles designa, in maniera autonoma, soltanto due senatori, mentre gli altri quattro sono selezionati da istituzioni terze. Questo fenomeno è spiegabile soprattutto in virtù della sovrapposizione, a Bruxelles, della giurisdizione della Comunità Fiamminga, di quella della Comunità Francofona e di quella della Regione di Bruxelles, oltre che a causa della ripartizione dei seggi al Senato, i quali obbediscono a un criterio di appartenenza linguistica.

Il ruolo e i poteri dei senatori brussellesi, i quali rappresentano quindi circa il 10% dei membri della camera alta – ossia la medesima proporzione che alla Camera dei Rappresentanti – sono allora analoghi a quelli dei loro omologhi della camera bassa. Infatti, essendo le procedure e le maggioranze necessarie identiche per entrambe le camere, lo stesso ragionamento fatto sui poteri dei deputati alla camera bassa si applica, *mutatis mutandis*, ai senatori di Bruxelles. Quindi, costretti a far parte di un gruppo linguistico e confinati in una dinamica bicomunitaria, i brussellesi godono di una certa influenza quando ha luogo una revisione della Costituzione o una modifica delle leggi speciali, ma quest'ultima rimane limitata.

Per quanto riguarda il senatore germanofono la sua capacità di influenza è in tutta evidenza assai limitata. Unico rappresentante costituzionalmente garantito della sua comunità al Parlamento Federale, e sola eccezione all'obbligo fatto a tutti i parlamentari belgi di appartenere al gruppo linguistico francofono o a quello neerlandofono (Costituzione del Belgio, art. 43, 2°), risulta dunque tutto sommato isolato in ognuna di queste procedure. Ciò nonostante, è comunque rilevante sottolineare l'importanza di tale rappresentanza, per quanto minima. Assicurando la presenza di un germanofono al Senato, la camera alta adempie un po' meglio al suo ruolo di rappresentanza delle entità federate e delle minoranze in seno alle istituzioni federali.

Malgrado tutto ciò, ne consegue che quando vi sono dei processi di revisione costituzionale o di modifica delle leggi speciali i parlamentari brussellesi e germanofoni hanno al Parlamento Federale un'influenza alquanto limitata rispetto ai parlamentari valloni e fiamminghi. Si constata anche che, anziché cercare di colmare almeno in parte questo deficit federativo, i processi e le istituzioni esistenti rafforzano la dinamica bicomunitaria, favorendo in tal modo la spaccatura Nord/Sud.

3.2. Un ruolo ancora più limitato per le istituzioni delle entità federate

Rivolgiamo adesso il nostro sguardo alle istituzioni brussellesi e germanofone per esaminarne, a loro volta, i poteri nel processo di revisione costituzionale. Il ruolo delle istituzioni delle entità federate o dei loro parlamenti e governi, a un tratto, risulta fortemente limitato dalle procedure di revisione della Costituzione e di modifica delle leggi

speciali. Infatti, come esaminato in precedenza, questi processi sono fortemente centralizzati e non concedono alcun potere reale alle istituzioni delle entità federate. In tal modo, i meccanismi di integrazione di queste ultime nelle fasi dell'iniziativa, dell'elaborazione e della ratifica sono stati messi da parte dal costituente belga. Ciò nonostante, altre procedure o altri meccanismi permettono una certa influenza – minima, ma comunque reale – delle entità federate nel corso di una revisione costituzionale. In primo luogo, come osserva Michel Pâques, nonostante il loro ruolo limitato, i parlamenti delle comunità e delle regioni «non esitano [...] a deliberare su questioni relative alla revisione della Costituzione e ad adottare risoluzioni [che] trasmettono alla Camera e al Senato» (Pâques 2005: 68). Tramite l'adozione di queste risoluzioni, le entità federate «possono altresì formalizzare la loro parola e rivolgere al Parlamento Federale delle raccomandazioni per quanto riguarda le disposizioni costituzionali da modificare» (Van Nieuwenborgh 2016: 19). Pertanto, se le istituzioni delle Regioni e delle Comunità hanno facoltà di votare questo tipo di risoluzioni, il Parlamento della Regione di Bruxelles e quello della Comunità Germanofona sono liberi di utilizzare questo strumento per rendere noti i loro punti di vista sulla revisione costituzionale o sulla modifica delle leggi speciali. Malgrado la sua portata limitata, questa possibilità è quanto meno tale da permettere una forma di *consultazione* delle entità federate nel processo di revisione, consultazione ritenuta da alcuni pertinente e atta all'uopo (Uyttendaele 2011).

Seconda procedura che merita una certa attenzione, il meccanismo di «conflitto di interessi» potrebbe anch'esso rivelarsi pertinente. Previsto dall'articolo 32 della Legge Ordinaria sulle Riforme Costituzionali, e disciplinato dall'articolo 143 della Costituzione, questo dispositivo permette ai $\frac{3}{4}$ dei membri del Parlamento Federale o di un parlamento federato di bloccare, «se esso ritiene che vengano lesi i suoi interessi» (Sinardet 2011: 32), il processo parlamentare in corso a un altro livello di potere. Nel caso, è il Comitato di Concertazione ad essere investito della questione. Perciò, detta procedura potrebbe, in qualche maniera, agire a mo' di veto sospensivo per i parlamenti delle regioni e delle comunità. Si tratta dunque di un meccanismo supplementare che permette agli eletti che siedono nelle istituzioni delle entità federate di far conoscere la loro posizione, quanto meno quando è in corso di svolgimento un processo di modifica delle leggi speciali.

Riassumendo, i poteri della Regione di Bruxelles e della Comunità Germanofona sono piuttosto scarsi quando arriva il momento di affrontare una revisione costituzionale e una modifica delle leggi speciali, e questo tanto in seno alle istituzioni federali che in quelle federate. Al traino dei due grandi poli dello Stato belga e alle prese con processi e istituzioni che operano in funzione di una logica bicomunitaria, questi ultimi sono limitati alla sola possibilità di formulare la loro opinione e di tentare di dare prova di capacità persuasive per influenzare il processo di revisione costituzionale. Tale situazione istituisce un certo squilibrio nell'architettura istituzionale dello Stato e ha come effetto quello di gerarchizzare il federalismo plurinazionale [*multinational*] del Belgio, creando una disparità importante tra fiamminghi e valloni da un lato e brussellesi e germanofoni dall'altro. Benché tale disparità sia spiegabile per ragioni soprattutto demografiche, storiche e politiche, crediamo che

sarebbe possibile ridurla senza per questo attaccare la struttura globale dello Stato o i rapporti di forza attuali che caratterizzano il Belgio.

4. Una duplice proposta di riforma per ridurre lo iato tra i segmenti sociali

Si possono prendere in considerazione diverse soluzioni per riformare il processo di revisione tanto della Costituzione che delle leggi speciali, in modo che i brussellesi e i germanofoni vi siano meglio rappresentati e il loro particolarismo sia maggiormente rispettato. Benché siano assai pertinenti per la riflessione, per concisione lasceremo da parte qui gli scenari più ipotetici o necessitanti riforme costituzionali e istituzionali di rilievo (cfr. Behrendt 2013; Uyttendaele 2011; Verdussen 2003a; Lejeune 2014; Uyttendaele 2005b; Dumont – Hachez – El Berhoumi 2015; Verdussen 2019; Bouhon – El Berhoumi *et alii* 2020). Infatti la possibilità di riformare nuovamente il Senato, oppure di esigere una ratifica da parte delle entità federate, malgrado la loro rilevanza nel contesto federale, necessiterebbe di cambiamenti strutturali di tale ampiezza da doversi necessariamente inscrivere in una nuova riforma dello Stato e possibilmente discutere alla luce di altre revisioni istituzionali di rilievo. Invece, ci soffermeremo nello specifico su due modeste proposte di riforma, ispirate da un approccio comparativo e suscettibili di lasciare intatta l'architettura costituzionale e istituzionale del Belgio – e quindi il fragile equilibrio vigente al suo interno – pur concedendo delle leve aggiuntive per le entità federate nei processi di revisione costituzionale. Innanzitutto prenderemo in esame la possibilità di riconoscere un potere di iniziativa costituzionale alle istituzioni delle regioni e delle comunità (4.1), così come l'opportunità di istituire un obbligo di consultazione di queste ultime prima della revisione (4.2).

4.1. La concessione di un potere di iniziativa alle collettività federate

Come indicato in precedenza, in Belgio il diritto di iniziativa è alquanto limitato e assai centralizzato. Poiché esso necessita di un voto favorevole da parte delle due camere del Parlamento Federale e dell'assenso del governo federale, esso non prevede la possibilità di fare intervenire le regioni o le comunità. Eppure, «l'iniziativa della revisione costituzionale è un meccanismo di cui non si può sottovalutare la portata. Si tratta infatti di uno strumento capace di permettere a una nazione minoritaria di difendere i suoi interessi» (Guénette 2016: 50).

Questa procedura di iniziativa centralizzata in Belgio è tuttavia piuttosto coerente con la struttura globale del suo processo di revisione della Costituzione e delle leggi speciali. Infatti, poiché questi si svolgono interamente in seno al Parlamento Federale, appare logico che l'iniziativa provenga da una delle sue camere o dal potere esecutivo centrale. Eppure sarebbe possibile, senza toccare il processo esistente, innestarvi una disposizione

supplementare che preveda la facoltà per i parlamenti delle collettività federate di *proporre* al Parlamento Federale delle revisioni della Costituzione o delle modifiche alle leggi speciali.

Tale possibilità potrebbe allora ispirarsi alla Costituzione spagnola e a quella italiana. La Costituzione spagnola, infatti (art. 87 (2)), prevede ad esempio che le assemblee delle comunità autonome possano chiedere al governo centrale di adottare un progetto di legge o trasmettere all'ufficio del Congresso spagnolo una proposta di legge. Da parte sua, la Costituzione italiana (art. 121, par. 2) specifica che i Consigli Regionali possano inviare alle Camere del Parlamento italiano delle proposte di legge. Questi due meccanismi sono dunque assai simili. In poche parole, essi permettono alle comunità autonome della Spagna e alle regioni dell'Italia di proporre delle iniziative costituzionali alle istituzioni dello Stato centrale. Senza costituire delle iniziative formali, queste procedure permettono alle collettività autonome di utilizzare dei canali ufficiali per manifestare la loro aspirazione a dare avvio a una revisione.

Rimane tuttavia la questione della natura *vincolante* di tali procedure, e dunque della loro efficacia. In Italia, benché «la legittimità delle iniziative regionali sia stata riconosciuta dalla Corte Costituzionale nel 1989 e successivamente confermata senza ambiguità nel 1992» (Groppi 2013: 207), tocca comunque alle Camere discutere dell'opportunità di dar seguito a tale iniziativa. Lo stesso vale per la Spagna: «Questa possibilità, come quella in vigore per l'iniziativa legislativa, è solo una semplice proposta e non vincola gli attori politici dello Stato centrale. Ne consegue dunque solo un'iniziativa limitata» (Barrero Ortega – Sobrino Guijarro 2013: 304). Si constatano così i limiti di tale disposizioni. Esse sono, prima di ogni altra cosa, un mezzo per permettere l'intervento delle entità regionali nel quadro di processi di revisione assai centralizzati, senza peraltro forzare la mano degli attori politici dello Stato centrale. Ciò nonostante, il loro carattere formale e la loro legittimità sono accompagnati da una certa pressione politica che non sarebbe possibile ignorare del tutto.

Quando arriva il tempo di interrogarsi sulla praticabilità giuridica di innestare una tale disposizione in Belgio, è interessante soffermarsi più a lungo, e sempre in una prospettiva comparata, sulla meccanica di queste procedure. Infatti, analogamente al processo costituente del Belgio, le procedure di revisione costituzionale italiana e spagnola sono assai centralizzate e si svolgono principalmente nell'ambito del potere legislativo centrale (Costituzione della Repubblica Italiana, art. 138; Costituzione del Regno di Spagna, artt. 167 e 168). Questa caratteristica, comune ai tre sistemi, permette dunque di sostenere la possibilità di prevedere l'aggiunta di una disposizione simile alla Costituzione belga. Un tale meccanismo avrebbe allora il vantaggio di lasciare intatti i processi di revisione costituzionale e di modifica delle leggi speciali attualmente in vigore senza intervenire sulla loro natura centralizzata, pur permettendo una maggiore influenza delle regioni e delle comunità belghe su questi processi.

Se questa possibilità dovesse essere data, sarebbe evidentemente accessibile a tutte le entità federate del Belgio. Stando così le cose, essa potrebbe rivelarsi particolarmente utile per la Regione di Bruxelles e per la Comunità Germanofona, la cui voce al momento di questi processi di revisione si ritroverebbe in una condizione migliore. Questo strumento

permetterebbe loro in maniera efficace, se non di avviare formalmente una revisione costituzionale, per lo meno di manifestare il loro desiderio di cambiamento (Groppi 2013; Guénette 2016).

4.2. L'istituzione di un obbligo di consultazione preventiva in caso di revisione

Oltre alla possibilità di permettere alle entità federate di proporre delle iniziative costituzionali, e sempre al fine di cercare di ridurre la natura gerarchica del federalismo plurinazionale [*multinational*] belga, si potrebbe istituire una procedura ufficiale di consultazione delle regioni e delle comunità. Onde evitare di sconvolgere troppo la procedura di revisione vigente, ciò potrebbe avvenire, per esempio, quando si riuniscono le commissioni parlamentari al Parlamento Federale. Ciò avrebbe per effetto di permettere ai deputati e ai senatori dello Stato federale di sentire il parere delle assemblee o dei governi delle entità federate sull'opportunità di una proposta di revisione costituzionale. Inoltre, essendo dei pareri consultivi, non sarebbero vincolanti, ma permetterebbero al costituente belga di prendere posizione dopo aver sentito l'opinione di tutti (Uyttendaele 2011; Van Nieuwenborgh 2016).

Si possono allora immaginare almeno due scenari distinti. Anzitutto, quest'obbligo di consultazione potrebbe essere generalizzato ed estendersi alle istituzioni di tutte le regioni e di tutte le comunità del Belgio. In tal caso, prima di qualunque revisione della Costituzione o modifica delle leggi speciali, gli attori politici delle diverse entità federate avrebbero il *diritto formale* di essere consultati riguardo alle modifiche da seguire. Come seconda opzione, quest'obbligo potrebbe essere limitato alla consultazione dei livelli di potere o delle entità federate. Come seconda opzione, quest'obbligo potrebbe essere limitato alla consultazione dei livelli di potere o delle entità federate che una revisione costituzionale precisa è suscettibile di influenzare. In tal modo, gli attori politici delle regioni o delle comunità che potrebbero eventualmente vedere i loro diritti e le loro prerogative modificati avrebbero il diritto di essere consultati riguardo a tale cambiamento.

Questa proposta potrebbe in parte ispirarsi al diritto costituzionale canadese, nel quale i popoli autoctoni hanno il medesimo diritto di essere consultati per qualsiasi revisione costituzionale sia suscettibile di incidervi (Legge Costituzionale del 1982, art. 35.1). Formalmente, se quest'obbligo di consultazione si applica soltanto alle revisioni capaci di alterare i diritti dei popoli autoctoni, nella pratica le convenzioni costituzionali sembrano aver esteso tale obbligo a tutte le revisioni della Costituzione (Taillon 2007). In Canada la suddetta consultazione ha luogo quando si tengono delle conferenze costituzionali tra i primi ministri delle province e del federale, ai quali si uniscono ora quelli dei territori e i rappresentanti autoctoni. Tale situazione si spiega evidentemente con il ruolo importante che le province sono chiamate a svolgere nella procedura di revisione della Costituzione canadese. In Belgio, anziché svolgersi nel corso di tali conferenze,

riteniamo che, così come menzionato in precedenza, la consultazione possa tenersi formalmente quando si riuniscono le commissioni parlamentari.

Sebbene sia preferibile che tale obbligo di consultazione delle entità federate si estenda a tutte le revisioni della Costituzione (Uyttendaele 2011), il diritto di essere consultati quando una modifica è suscettibile di incidere sui diritti delle entità federate ci sembra un meccanismo interessante, oltre ad essere pienamente coerente con i principi di giustizia naturale. Ciò è tanto più vero per la Regione di Bruxelles e per la Comunità Germanofona. Infatti, se è difficile immaginare che i diritti e gli interessi della Comunità Fiamminga e di quella Franconfona o della Regione delle Fiandre e della Vallonia siano mal difesi dai loro rappresentanti in seno alle istituzioni federali – le quali hanno il potere di bloccare tutte le procedure di revisione – la Regione di Bruxelles e la Comunità Germanofona non dispongono dei medesimi meccanismi necessari per proteggere realmente i diritti conquistati di fronte ai due poli dominanti del Belgio. In questo senso, accordare loro il diritto di essere consultati permetterebbe, perlomeno, di offrirgli un forum ufficiale e formale per far valere i loro punti di vista in una situazione del genere.

Proprio come il meccanismo della proposta di iniziativa, quello dell'obbligo di consultazione permetterebbe di raggiungere un duplice obiettivo, ossia offrire alle entità federate una maggiore capacità di incidere quando si svolge un procedimento di revisione costituzionale o di modifica delle leggi speciali, senza andare a toccare la struttura di tale procedimento e senza la necessità di riforme istituzionali di rilievo. Sia l'una che l'altra potrebbero allora essere innestate tramite l'aggiunta di semplici disposizioni, e ciò senza sconvolgere completamente l'equilibrio vigente tra i quattro segmenti sociali del Belgio.

Conclusione

Il federalismo plurinazionale [*multinational*] esige, tra le altre cose, un «riconoscimento politico e costituzionale esplicito [...] del pluralismo nazionale della federazione che sia accettabile per i principali attori politici» (Requejo 2009: 103). Si tratta quindi di un modello che «prevede delle misure eque che permettano di offrire ai membri di ciascuna delle comunità nazionali che convivono in una federazione le stesse possibilità di realizzazione» (Gagnon 2008). A questo riguardo, non sorprende vedere qualcuno menar vanto dei meriti e della modernità del federalismo belga (Popelier 2019). Quest'ultimo riesce effettivamente a dare ordine in maniera praticabile alla coabitazione fra due gruppi dominanti che molto spesso sfocia in rapporti conflittuali, pur permettendo a due altri gruppi, minoritari da un punto di vista demografico, di raggiungere un grado più che soddisfacente di completezza istituzionale (Breton 1964).

In questo senso, la situazione attuale della procedura di revisione costituzionale o di modifica delle leggi speciali in Belgio – così come l'architettura istituzionale globale dello Stato – denota certamente un compromesso tra fiamminghi e francofoni, così come un equilibrio tanto fragile quanto difficile da raggiungere. È altrettanto necessario riconoscere che questo compromesso generale permette ai brussellesi e ai germanofoni di godere di

un'autonomia importante e di istituzioni proprie, rispettivamente in quanto regione e in quanto comunità dello Stato federale

Tuttavia, malgrado le qualità intrinseche del federalismo plurinazionale [*multinational*] belga, rimane il fatto che quest'ultimo si iscrive in una dinamica a due velocità, la quale ha dunque come effetto quello di creare una certa gerarchia tra i poli dominanti fiammingo e vallone e quelli brussellese e germanofono, a volte trascurati. Se è evidente che la disparità di peso demografico tra questi due può servire a spiegare, almeno in parte, la differenza tra la loro partecipazione al procedimento di revisione costituzionale e la loro influenza su di esso, può comunque rivelarsi interessante tentare di ridurre tale scarto.

È dunque con questo spirito che abbiamo affrontato lo studio della procedura di revisione costituzionale del Belgio. Un esame dettagliato di questo procedimento ci ha permesso di dimostrare lo strapotere di fiamminghi e francofoni, così come la debole capacità d'influenza dei brussellesi e, a maggior ragione, dei germanofoni quando tale processo è in corso. Abbiamo allora formulato due proposte di riforma che potrebbero ridurre questo fenomeno, senza peraltro che ciò richieda una revisione dell'insieme della struttura dello Stato. In questo senso, se i dispositivi della proposta di iniziativa e dell'obbligo di consultazione costituiscono degli strumenti imperfetti, poiché non permettono di correggere appieno l'attuale squilibrio del procedimento costituente del Belgio, questi ultimi offrirebbero alle entità federate per lo meno la possibilità di intervenire nel corso di tale procedimento. Così facendo, i brussellesi e i germanofoni si vedrebbero offrire una maggiore capacità di influenza in caso di revisione costituzionale.

Nel federalismo plurinazionale [*multinational*], è tutta una questione di equilibrio. Equilibrio tra i rapporti di forza vigenti, tra le rivendicazioni degli uni e i limiti da non superare degli altri, tra i potenti gruppi maggioritari e i fragili gruppi minoritari (Guénette – Mathieu 2018; Mathieu 2022). La sfida dunque non è mettere tutti i gruppi esistenti in condizioni di parità, ma semmai di stabilire un contesto complessivo che sia ottimale, equo e accettabile per tutti. Diventa allora importante, per non dire necessario, offrire un'autonomia e una forma di autodeterminazione ai gruppi minoritari, e il tutto senza che i gruppi maggioritari se ne sentano minacciati. Da questo punto di vista, riteniamo che il federalismo plurinazionale [*multinational*] belga rappresenti già un modello da seguire. Crediamo anche che le modeste proposte testè formulate rappresentino un passo ulteriore in questa direzione. Ciò costituirebbe un passo avanti importante non soltanto verso la consacrazione delle collettività federate brussellese e germanofona, ma anche più in generale, del federalismo plurinazionale [*multinational*] belga.

Riferimenti bibliografici

Alen A. (2002), «La nécessité d'un Sénat comme seconde Chambre des États et comme garant de la qualité de la législation », in *Quelles réformes pour le Sénat ? Propositions de 16 constitutionnalistes*, Bruylant, Bruxelles, pp. 19-27.

- Barrero Ortega A. – Sobrino Guijarro I. (2013), «Constitutional Change in Spain», in Contiades X. (ed.), *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, Routledge, London, pp. 299-323.
- Behrendt C. (2003), «La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 54, pp. 279-308.
- Behrendt C. (2013), «The Process of Constitutional Amendment in Belgium», Contiades X. (ed.), *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, Routledge, London, pp. 35-50.
- Bouhon F. – El Berhoumi M. – Moonen T. – Romainville C. – Sinardet D. (2020), « Que réviser dans la Constitution belge? Bilan d'une révision collective », in Guénette D. – Taillon P. – Verdussen M. (eds.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Éditions Yvon Blais et Anthemis, Montréal-Bruxelles, pp. 621-664.
- Breton R. (1964), «Institutional Completeness of Ethnic Communities and the Personal Relations of Immigrant », *American Journal of Sociology*, vol. 70, pp. 193-205.
- BRIO Language Barometer 4, *Languages in Brussels* (2018), <www.briobrussel.be/node/14776?language=en>.
- Brouillet E. (2005), *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Septentrion, Québec.
- Caluwaerts D. – Reuchamps M. (2015), «Combining Federalism with Consociationalism: Is Belgian Consociational Federalism Digging its Own Grave?», *Ethnopolitics*, vol 14, n° 3, pp. 277-295.
- Chambre des Représentants de Belgique (2016), « Composition », <www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/pri/fiche/fr_10_00.pdf>.
- Delpérée F. (2000), *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, Bruxelles.
- Dion S. (2018), «L'originalité canadienne en matière de référendums : l'expérience des référendums nationaux et d'autodétermination », in Binette A. – Taillon P. (ed.), *La démocratie référendaire dans les États plurinationaux*, Presses de l'Université Laval, Québec.
- Dumont H. (2011), «Le Fédéralisme Multinational Belge se prête-t-il à une Mutation Confédérale? Les Onze Leçons d'un Fédéralisme Immature », in Seymour M. – Laforest G. (eds.), *Le Fédéralisme Multinational: Un Modèle Viable?*, Peter Lang, Bruxelles, pp. 177.
- Dumont H. – Delgrange X. – Van Drooghenbroeck S. (2003), « La procédure de révision de la Constitution : suggestions », in Delpérée F. (ed.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruylant, Bruxelles, pp. 137-163.
- Dumont H. – El Behroumi M. (2017), «La reconnaissance constitutionnelle du droit de demander la sécession dans les États plurinationaux », in Gagnon A.-G. – Noreau P. (eds.), *Constitutionnalisme, droits et diversité. Mélanges en l'honneur de José Woehrling*, Thémis, Montréal, p. 461.
- Dumont H. – El Behroumi M. (2018), «Les référendums constitutionnels et constituants dans l'État plurinational belge : un parcours d'obstacles insurmontables? », in Binette

- A. – Taillon P. (eds.), *La démocratie référendaire dans les États plurinationaux*, Presses de l'Université Laval, Québec.
- Dumont H. – El Behroumi M. (2021), *Droit constitutionnel. Approche critique et interdisciplinaire, vol. 1: L'État*, Larcier, Bruxelles.
- Dumont H. – Hachez I. – El Behroumi M. (eds.) (2015), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Larcier, Bruxelles.
- El Behroumi M. – Dumont H. (2017), « Pour une Belgique à 4 + 1 », in *Die Besonderheiten des belgischen Bundesstaatsmodells und ihre Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, Eupen, pp. 43-62.
- El Behroumi M. – Losseau L. – Van Drooghenbroeck S. (2017), « Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'État », in Vandenbossche E. (ed.), *De Brusselse instellingen anno 2014. Les institutions bruxelloises en 2014*, die Keure, Bruges, pp. 45-73.
- Erk J. (2002), « Le Québec entre la Flandre et la Wallonie : Une comparaison des nationalismes sous-étatiques belges et du nationalisme québécois », *Recherches sociographiques*, vol. 43, n° 3, pp. 499-516.
- Feyt A. – Vandernacht P. (2013), « La réforme du Sénat, un tableau inachevé... », in Sautois J. – Uyttendaele M. (eds.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013) Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Anthémis, Limal, pp. 81-101.
- Gagnon A.-G (2008), *La raison du plus fort : plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Québec Amérique, Montréal.
- Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et Collège réuni de la Commission communautaire commune (2019-2024), *Déclaration de politique générale commune*, <be.brussels/files-fr/a-propos-de-la-region/competences-regionales/declaration-de-politique-generale-commune-au-gouvernement-de-la-region-de-bruxelles-capitale-et-au-college-reuni-de-la-commission-communautaire-commune>.
- Guénette D. (2015), « La modification constitutionnelle au Canada – Quelle procédure de révision pour quelle Constitution ? », *Revue belge de droit constitutionnel*, n° 4, pp. 417-453.
- Guénette D. (2016), « Initier le processus constituant en contexte plurinationnel – Étude comparative des pouvoirs catalans et québécois de mettre en branle la procédure de révision constitutionnelle de leur État », *Revista d'Estudis Autònomicos I Federals*, n° 24, pp. 46-79.
- Guénette D. (2017), « Les processus constitutifs belge et canadien à l'épreuve du consociationalisme et du fédéralisme – Avantages et dysfonctionnements », *Revue juridique Thémis de l'Université de Montréal*, vol. 50, n° 2, pp. 453-496.
- Guénette D. – Mathieu F. (2018), « Nations et nations fragiles », *Revue canadienne de science politique*, vol. 51, pp. 881-905.
- Groppi T. (2013), « Constitutional Revision in Italy », in Contiades X. (ed.), *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, Routledge, London, pp. 203-228.

- Hachez I. – Neven D. (2020), « Les lois spéciales : formellement infra-constitutionnelles, et pourtant... », in Guénette D. – Taillon P. – Verdussen M. (eds.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Éditions Yvon Blais et Anthemis, Montréal-Bruxelles, pp. 465-493.
- Hogg P. W. (1999), *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Scarborough.
- Kymlicka W. (2001), *La citoyenneté multiculturelle*, Boréal, Montréal.
- Le Fur L. (1896), *État fédérale et confédération d'États*, Marchal et Billard, Paris.
- Lejeune Y. (2014), *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Larcier, Bruxelles.
- Livingston W. (1956), *Federalism and Constitutional Change*, Clarendon Press, Oxford.
- Massicotte L. – Yoshinaka A. (2000), « Les Procédures de modification constitutionnelle dans les fédérations », *Revue d'études constitutionnelles*, vol. 5, n° 2, pp. 138-172.
- Mathen C. (2016), « The Federal Principle: Constitutional Amendment and Intergovernmental Relations », in Macfarlane E. (ed.), *Constitutional Amendment in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, pp. 65-84.
- Mathieu C. (2020), « L'initiative constitutionnelle comme élément déclencheur de la réforme du fédéralisme canadien », in Guénette D. – Taillon P. – Verdussen M. (eds.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Éditions Yvon Blais et Anthemis, Montréal-Bruxelles, pp. 245-272.
- Mathieu F. (2022), *Les nations fragiles. Ces peuples qui ont affronté la modernité*, Boréal, Montréal.
- Mathieu F. – Guénette D. (2018), « Introducing a *Societal Culture Index* to Compare Minority Nations », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 48.
- McRoberts K. (2001), « Canada and the multinational state », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 34, pp. 683-713.
- Niessen C. (2020), « Dans le sillage de la fédéralisation : comment la Communauté germanophone de Belgique est devenue une des plus petites entités fédérées au monde », in Xhardez C. – Counet M. – Randour F. – Niessen C. (eds.), *50 ans de fédéralisation de l'État belge. Institutions, acteurs, politiques publiques et particularités*, Academia, Louvain-la-Neuve, pp. 201-218.
- Paques M. (2005), *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Larcier, Bruxelles.
- Popelier P. (2019), « Asymmetry and Complexity as a Device for Multinational Conflict Management. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Belgium », in Popelier P. – Sahadzic M. (eds.), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems*, Palgrave Macmillan, Cham.
- Requejo F. (2009), *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs. Le cas espagnol*, Peter Lang, Bruxelles.
- Reuchamps M. (2007), « La parité linguistique au conseil des ministres », *Res Publica*, n° 4, pp. 602-627.
- Romainville C. (2015), « Dynamics of Belgian Plurinational Federalism: A Small State Under Pressure », *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. 38, n° 2, pp. 225-250.
- Sägesser C. – Germani D. (2008), « La Communauté germanophone : histoire, institutions, économie », *Courrier hebdomadaire*, n° 1, pp. 7-50.

- Scholsem J.-C. (2003), « Un diagnostic nécessaire » in Delpérée F. (ed.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruylant, Bruxelles, pp. 65-71.
- Sinardet D. (2011), « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », *Pouvoirs*, n° 136, pp. 21-35.
- Taillon P. (2007), « Les obstacles juridiques à une réforme du fédéralisme » <irq.quebec/wp-content/uploads/2015/03/Obstaclesjuridiques.pdf>.
- Tierney S. (2012), *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford University Press, Oxford.
- Therriault J.-Y. (2007), *Faire société : société civile et espaces francophones*, Prise de parole, Sudbury.
- Uyttendaele M. (2003), « L'article 195 de la Constitution – le diagnostic ou comment aménager au mieux la potlatch », in Delpérée F. (ed.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruylant, Bruxelles, pp. 33-43.
- Uyttendaele M. (2005a), *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruylant, Bruxelles.
- Uyttendaele M. (2005b), « La procédure de révision de la Constitution belge — Procédure à réviser... », *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2005, n° 9, pp. 515-527.
- Uyttendaele M. (2011), *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruylant, Bruxelles.
- Uyttendaele M. (2020), « La procédure de révision constitutionnelle dans l'État fédéral belge et sa dimension temporelle », in Guénette D. – Taillon P. – Verdussen M. (eds.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Éditions Yvon Blais et Anthemis, Montréal-Bruxelles, pp. 135-149.
- Van Nieuwenborgh M. (2016), *Les entités fédérées et la révision constitutionnelle : véritables protagonistes ou simples figurantes ?*, Tesi di laurea, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.
- Van Wynsberghe C. (2020), « Trente ans de régionalisation à Bruxelles – d'une entité fédérées par défaut à une entité à part entière? », in Xhardez C. – Counet M. – Randour F. – Niessen C. (eds.), *50 ans de fédéralisation de l'État belge. Institutions, acteurs, politiques publiques et particularités*, Academia, Louvain-la-Neuve, pp. 183-200.
- Verdussen M. (2003a), « La procédure de révision de la Constitution : Données comparatives », in Delpérée F. (ed.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruylant, Bruxelles, pp. 87-110.
- Verdussen M. (2003b), « “We the people...” », in Delpérée F. (ed.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruylant, Bruxelles, pp. 177-182.
- Verdussen M. (2015), « La dernière réforme du Sénat de Belgique », *Revista catalana de dret públic*, n° 51, 2015, pp. 74-84.
- Wheare K. C. (1963), *Federal Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Xhardez C. (2016), « L'intégration des nouveaux arrivants à Bruxelles : un puzzle institutionnel et politique », *Brussels Studies*, n° 105, pp. 1-16.