

## Il (nuovo) Senato belga: una riforma in senso federale?

*Anna Mastromarino*

*Nel maggio del 2014 il Senato belga è stato profondamente riformato. L'elezione indiretta dei suoi membri nonché un maggiore equilibrio nella rappresentanza degli enti federati avrebbero potuto essere fattori in grado di portare il federalismo belga oltre una prospettiva meramente linguistica. Purtroppo, il sistema dei partiti sembra poter condizionare gli obiettivi della riforma al punto da vanificare il cambiamento sperato.*

### 1. Introduzione

Con legge di revisione costituzionale, il 6 gennaio 2014 il Parlamento belga è intervenuto a modifica della composizione e delle funzioni del proprio Senato. Le elezioni del 25 maggio 2014 sono state, dunque, la prima occasione di applicazione delle nuove disposizioni per il rinnovo della Camera alta belga: una Camera profondamente rivista, che quasi nulla condivide con la struttura e le mansioni della precedente.

Per comprendere le ragioni ultime che hanno spinto il legislatore costituzionale ad intervenire a modifica del Senato non si può prescindere dal contestualizzare la riforma, innanzitutto dal punto di vista istituzionale e politico, dando conto degli eventi che hanno preceduto il testo di revisione e degli atti legislativi che hanno contribuito alla sua attuazione in tempi rapidi. Ed è da qui che si intende muovere per descrivere e afferrare fino in fondo la portata dell'intervento di revisione.

La riforma del 2014, infatti, costituisce solo una delle tappe di un più ampio progetto di rinnovamento istituzionale, meglio conosciuto come Sesta riforma dello Stato, spina dorsale del cosiddetto *accord du papillon*, siglato nel 2011 dagli otto maggiori partiti del Paese<sup>1</sup> (fra i quali sal-

---

(1) Ossia: sul versante francofono i socialisti (PS), i liberali (MR), i centristi (CDH) e i verdi di Ecolo; per quel che concerne i fiamminghi i cristiano-democratici (CD&V), i socialisti

ta all'occhio l'assenza del partito nazionalista fiammingo – N-VA) guidati dal socialista francofono Elio Di Rupo, successivamente incaricato di formare il nuovo Governo, ponendo fine ad una crisi che si era protratta per quasi due anni.

Sono anni di forte instabilità politica quelli che deve affrontare il Belgio dopo le elezioni del 2010; un'instabilità cui, per l'appunto, vogliono porre rimedio tanto l'accordo *du papillon*, quanto l'ambizioso cammino di rinnovamento istituzionale segnato dal progetto di Sesta riforma dello Stato<sup>2</sup>,

---

(Sp.A), i liberali (Open-VLD) e i verdi (Groen!).

(2) La necessità di addivenire, anche a costo di forzare il sistema, ad una soluzione istituzionale è ben rappresentata dalla scelta di adattare il testo costituzionale alla riforma adottando una procedura di revisione provvisoria alternativa e *sui generis*, rispetto a quella indicata all'art. 195 della Costituzione belga, che non ha mancato di suscitare diverse perplessità. Il processo di revisione belga è considerato un *iter* ad alto tasso di rigidità, dal momento che prevede la stesura da parte delle due Camere e del Re di una medesima dichiarazione di revisione per quel che concerne quali e quanti articoli si considera opportuno sottoporre a modifica; lo scioglimento anticipato delle Camere ed il conseguente svolgimento di nuove elezioni politiche; l'affidamento al Parlamento neo-eletto non già dell'obbligazione di portare a termine la riforma, quanto piuttosto di valutare l'opportunità di modificare il testo costituzionale nelle parti elencate e nel caso di provvedere alla modifica stessa, nei modi e tempi ritenuti consoni. Nonostante la complessità e l'alea che caratterizza il processo di revisione, sono numerosi gli interventi di modifica cui la Costituzione belga del 1994 è stata sottoposta, sollevando, invero, di volta in volta critiche provenienti tanto dal mondo politico che dalla dottrina, concordi sovente nel sottolineare la necessità di addivenire ad una sostanziale semplificazione del processo. Forse anche per questo dinanzi all'urgenza politica ed alla possibilità giuridica (data dall'inclusione dell'art. 195 fra quelli annoverati nelle dichiarazioni di riforma del 2003, 2007 e 2010) ci si sarebbe aspettati che la Sesta riforma costituisse una buona occasione per modificare il procedimento di riforma costituzionale. Così non è stato, o almeno non lo è stato nel senso ortodosso del termine. L'accordo del *papillon* presupponeva, per poter essere attuato sino in fondo, che si intervenisse profondamente in diversi aspetti della vita politico-istituzionale del Paese, alcuni dei quali di natura costituzionale. Per questo si è ritenuto necessario procedere in forma per così dire semplificata: l'ipotesi che secondo i dettati dell'art. 195 per attuare l'accordo si dovesse provvedere a sciogliere le Camere rappresentava, a detta di tutti i soggetti politici, un suicidio istituzionale insostenibile per un Belgio da quasi due anni affidato ad un Governo dimissionario. D'altra parte, non essendo la procedura stessa di riforma della Costituzione fra gli ambiti su cui verteva l'accordo, non vi era certezza politica che proprio la riforma dell'art. 195 non finisse con il rappresentare quel vaso di Pandora che una volta scoperchiato, a causa delle divergenze che si sarebbero prodotte con la sua modifica, avrebbe impedito la soluzione di una crisi che si era protratta già per troppo tempo. Si decise di percorrere, dunque, una strada alquanto controversa, che ha previsto la riforma del procedimento di revisione in deroga, la cui efficacia si esaurisce *una tantum*, in corrispondenza dell'allora legislatura in corso, immaginando un processo di revisione semplificato perché privo della fase di scioglimento delle Camere e limitato ad alcuni articoli dettagliati in una dichiarazione che il legislatore costituzionale si è guardato bene dall'equiparare ad una dichiarazione di riforma. Ampiamente disapprovato da parte della dottrina, perché considerato un atto di rottura costituzionale,

non per nulla intitolato “*Un Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes*”.

Ancora una volta la via della negoziazione è parsa essere la più adatta per portare il Belgio fuori dalla manifesta instabilità politica in cui era caduto e per assicurare continuità al lavoro del nuovo Governo.

Non era certo la prima volta che il Regno belga si trovava a dover far fronte ad un periodo di stallo istituzionale: era successo nel 1978, per esempio, e si era ripetuto nel 1981. Non di meno, più di un elemento ci consente di pensare alla crisi del 2010-2011 come ad un prolungato periodo di *empasse* costituzionale senza precedenti: per la sua durata; per le peculiarità del contesto economico, sia nazionale che internazionale, in cui si è sviluppata; per la crescente preoccupazione suscitata dal successo elettorale del nazionalisti<sup>3</sup>, che nelle elezioni del 2010, con il trionfo del partito nazionalista fiammingo N-VA, guidato da Bart De Wever, si impongono nella Camera bassa con ben 27 seggi.

D'altra parte, sarebbe sbagliato e riduttivo ricondurre le ragioni della crisi belga seguita alle elezioni del 2010 a meri fattori contingenti di natura politico-economica.

---

l'intervento in deroga potrebbe, forse, trovare una sua legittimazione in un'ottica di più ampio respiro tenuto conto che l'accordo federale su cui si fonda il sistema belga è prima di tutto un patto di pacificazione fra due comunità linguistiche che quotidianamente ricercano in seno alle istituzioni dello Stato belga il loro equilibrio, permettendosi evidentemente di giungere persino a mettere provvisoriamente mano alle fondamenta del progetto di convivenza pur di salvarne la tenuta nel lungo periodo (sia consentito il rinvio alle considerazioni svolte da A. MASTROMARINO in *El laboratorio belga. Reforma o puesta al dia de un texto constitucional* (in fieri)?, relazione presentata al Convegno internazionale *Quien y como interviene en la reforma constitucional? Ciudadanos, instituciones y entes territoriales*, organizzato dall'Università di Barcellona nei giorni 27 e 28 giugno 2016). Per un approfondimento sul dibattito in tema di revisione dell'art. 195, si vedano, fra gli altri: H. DUMONT, X. DELGRANGE, S. VAN DROOGHENBROECK, *La procédure de révision de la Constitution belge*, in L. FAVOREU, O. PFERSMAN (dir.), *La révision de la Constitution*, Paris, Economica, 1983, p. 68 ss.; J.C. SCHOLSEM, *Brèves réflexiones sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution*, in *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 199, p. 101 ss.; C. BEHRENDT, *La éventuelle révision de l'art. 195 de la Constitution belge*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, p. 279 ss. Relativamente alla riforma in deroga dell'art. 195 si rimanda a P. VANDERNOOT, *La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012 «Ceci (n') est (pas) une révision»*, in J. SAUTOIS, M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Antemis, Limal, 2014, p. 14 ss.; M. VERDUSSEN, *Réviser la Constitution à n'importe quel prix?*, in *La Libre Belgique*, 11-12 febbraio 2012, p. 61.

(3) Si veda M. HOOGHE, *Does multi-level governance reduce the need for national government?*, in *European Political Science*, 11, 2012, p. 90.

Le ragioni, piuttosto, affondano le loro radici nel passato, quando dopo un periodo di relativa continuità politica con la guida liberale di Guy Verhofstadt (Open Vld), il Belgio dovette confrontarsi con un'epoca di incertezza istituzionale che coincise, a partire dal 2007, con il ritorno dei democratico-cristiani, guidati da Yves Leterme, al Governo.

Nell'analizzare i fatti che si sono succeduti a partire dalle elezioni del 2007, pertanto, potremmo cominciare con l'affermare che, di fatto, il fallimento dei socialisti valloni, da una parte, e l'affermazione dei democratico-cristiani e dei nazionalisti fiamminghi, dall'altra, furono fattori determinanti nella creazione di una insolita coalizione denominata *Orange bleue*, fondata sul connubio della famiglia dei liberali con quella dei democratico cristiani: una coalizione talmente insolita che le differenze non tardarono a manifestarsi, al punto da rendere impossibile persino addivenire ad un accordo per la formazione di un nuovo Governo, la cui guida tornò presto nelle mani di Guy Verhofstadt, colui che, pur avendo riscosso un assai più ridotto consenso elettorale, si presentava comunque come l'unico soggetto in grado di dare vita ad un esecutivo che potesse godere della fiducia parlamentare.

Da quel momento in poi il Belgio entra in un vortice di eventi – in grado di destabilizzarne la vita politico-istituzionale –, che vedono alternarsi a capo del Governo diverse personalità politiche, costrette dalle circostanze a ricorrere una e più volte all'intervento dello stesso Yves Leterme. Non sorprende, dunque, che la campagna delle successive elezioni nel 2010 sia stata caratterizzata da una manifesta radicalizzazione delle singole posizioni, nonché da una progressiva riduzione degli spazi utili per il dialogo al fine di addivenire, all'indomani delle elezioni, ad un possibile compromesso. Non solo il dibattito circa una ulteriore implementazione dell'autonomia delle entità federali finì con il restare lettera morta, ma gli stessi atavici problemi legati alla gestione del distretto elettorale e giudiziale bilingue di Bruxelles-Hal-Vilvorde, da anni spina nel fianco dell'ordinamento belga, ancora una volta non trovarono soluzione<sup>4</sup>.

---

(4) La definizione della condizione giuridica dei Comuni che insistono sui territori di Bruxelles, Hal e Vilvorde ha sempre rappresentato qualcosa di più che la soluzione di una mera questione tecnico-istituzionale. Con il tempo, catalizzando tensioni sociali e politiche, il distretto BHV

È in questo clima politico che si celebrano le elezioni, di modo che non sorprende, o potrebbe sorprendere meno, il fatto che successivamente per oltre diciotto mesi non sia stato possibile per i partiti politici trovare un accordo che permettesse l'insediamento di un nuovo Governo e che ciò sia infine potuto avvenire solo al termine di una lunga ed intensa negoziazione anche su temi sinora irrisolti come quello relativo alla divisione della circoscrizione di BHV<sup>5</sup>.

L'accordo rappresenta, effettivamente, un atto programmatico il cui

---

era divenuto una sorta di "pantano emozionale" delle crisi in Belgio, dal momento che la sua organizzazione ha da sempre coinvolto profondamente le relazioni fra fiamminghi e francofoni. Si è trattato effettivamente, per lungo tempo, di riconoscere alla minoranza francese dei municipi attorno a Bruxelles la possibilità di mantenere un vincolo politico ed elettorale con la loro comunità linguistica: il che appare del tutto coerente con la filosofia che anima il sistema belga, improntato ad una protezione totale dell'identità linguistica delle singole comunità, se non fosse che nello specifico tale tutela ha finito con il generare una serie di conseguenze collaterali, che hanno contribuito all'inasprirsi dell'opposizione dei fiamminghi nel riconoscere un'eccezione al principio di territorialità del regime di separazione linguistica. Il distretto era al contempo circoscrizione elettorale e giudiziaria, sì da garantire nei due ambiti l'applicazione di un regime linguistico speciale ai francofoni residenti, introducendo un'importante deroga cui si riteneva che solo la scissione del territorio di Bruxelles da quello di Hal e Vilvorde avrebbe potuto porre rimedio, limitando per il futuro l'incremento demografico dei francofoni nella provincia del Brabante fiammingo. Per lungo tempo, sino alla Sesta riforma dello Stato, per la precisione, né la giurisdizione costituzionale (cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 96 del 30 giugno 2014), né la politica hanno saputo offrire una soluzione: non per mancanza di possibilità, quanto piuttosto per la difficoltà di approcciarsi da un punto di vista tecnico-giuridico ad una criticità del sistema in corrispondenza della quale il diritto si intreccia, per così dire, alle ragioni del cuore, sino a trasformare frequentemente gli argomenti dell'una o dell'altra parte in attacchi di ansia collettiva legati ad un ossessivo desiderio di protezione dell'identità linguistica. Proprio nel 2007, il 7 novembre, la questione BHV ha vissuto uno dei suoi punti di maggiore tensione, quando i fiamminghi decisero di votare nella Camera bassa la proposta di divisione del distretto, suscitando lo sdegno dei francofoni che lasciarono l'aula. Si trattò, invero, di un gesto più plateale che giuridicamente rilevante, tenuto conto dei molti strumenti parlamentari di cui disponevano i franco-parlanti per opporsi all'approvazione della scissione. Non di meno dà la misura del valore simbolico che il punto era andato acquisendo negli anni rispetto alle dinamiche fra comunità linguistiche in Belgio. Per una ricostruzione della questione del distretto BHV, prima della sua scissione, sia da un punto di vista storico che istituzionale si rimanda a B. BLERO, *Bruxelles-Hal-Vilvorde, couronne d'épines de l'État fédéral belge?*, in *Pouvoirs*, 136, 2010, p. 97 ss. Per un'analisi della soluzione adottata dalla Sesta riforma dello Stato in corrispondenza della scissione del distretto BHV sia consentito il rinvio ad A. MASTROMARINO, *Modificaciones constitucionales en Bélgica. La sixième réforme de l'État: un proceso en marcha*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 22, 2015, p. 64 ss.

(5) Ancora sulla ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato la crisi della vita istituzionale belga a partire dall'anno 2007 sino all'accordo per la Sesta riforma dello Stato si veda: L. SCIANNELLA, *La parabola discendente di uno Stato. Cronaca della difficile crisi politica belga*, in *federalismi.it*, 7, 2012; A. MASTROMARINO, *Belgio*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 74 ss.

contenuto costituisce la *road map* del successivo processo di riforma costituzionale del Paese.

Quattro i pilastri su cui si fonda: la volontà di rinnovamento dell'immagine della politica belga, che passa anche attraverso la rivisitazione della formula bicamerale e del calendario elettorale, modificato sì da far coincidere le elezioni federali, substatali ed europee nella medesima data; la divisione del distretto elettorale e giudiziale di Bruxelles-Halle-Vilvorde, da tempo causa di incessanti tensioni fra le due comunità linguistiche; la revisione dello statuto di Bruxelles-Capitale, il cui sviluppo è da anni ingessato dalla presenza di quei Comuni periferici che godono di un regime di facilitazione linguistica nonostante la loro ubicazione in territorio fiammingo; la devoluzione di competenze, anche in ambito fiscale, dalla federazione alle entità federate, in particolare le Regioni.

## ***2. La riforma del bicameralismo belga***

Fra i molti cambiamenti istituzionali cui la Sesta riforma dello Stato ha dato origine, particolare rilievo assumono gli interventi volti a ridisegnare il bicameralismo belga.

Il Belgio con la riforma del 2014 non rinuncia a dotarsi di una seconda Camera, ma interviene con profondi cambiamenti a ripensare il Senato federale nella forma e nei contenuti.

In primo luogo il legislatore costituzionale (si direbbe per dar corso ad una tendenza di matrice demagogica in atto in molti altri ordinamenti impegnati nella revisione della seconda Camera) ha proceduto alla riduzione dei membri. Si tratta di un ridimensionamento esiguo in termini quantitativi, solo 11 unità, ma di evidente impatto percentuale se si considera che il Senato pensato nel 1993 contava solo 71 componenti. La riduzione del numero dei membri si accompagna ad un cambiamento radicale per quanto riguarda le modalità di composizione dell'organo. La selezione cessa di essere anche di natura diretta, per divenire totalmente indiretta, di modo che oggi sono formalmente le stesse Assemblies degli enti federati a designare i senatori, in numero differenziato. D'altra parte, se l'obiettivo di queste brevi note è quello di cogliere la portata di simili cambiamenti, è indubbio che per farlo è necessario ripartire dal passato e considerare i caratteri della seconda Camera così

come concepita dal legislatore federale nel 1993. Si tratta effettivamente di un passaggio obbligato per cogliere il punto di vista di chi, criticando la riforma, ha parlato non già di un passo verso il consolidamento del federalismo belga, quanto piuttosto di una ulteriore tappa verso «*le démantèlement du pays*», ossia verso la progressiva disaggregazione del Belgio che potrebbe condurre, nei piani dei nazionalisti fiamminghi guidati da De Wever (NA-V), all'instaurarsi di una sorta di confederazione *sui generis*, lontana dal modello storico di Svizzera, Germania o Stati Uniti, ma comunque in grado di concedere un ampio protagonismo politico alle entità federate, pur conservando uno spazio di sovranità, soprattutto esterna, allo Stato centrale (*infra*)<sup>6</sup>.

Il Senato, nell'era federale del Belgio, nasce come un Senato *sui generis*. Un ibrido dal punto di vista del diritto comparato: né Camera politica, non essendo parte del rapporto di fiducia con il Governo; né genuina Camera di rappresentazione territoriale, tenuto conto che la selezione dei suoi membri non ha mai garantito la piena espressione parlamentare di tutte le entità della federazione; né, tanto meno, vera Camera legislativa, considerata la condizione di *stand by* nella quale si viene a trovare frequentemente rispetto alla Camera bassa alla quale, nel momento di deliberare, spetta, nella maggior parte dei casi, l'ultima parola. Ma sarebbe sbagliato, e di certo riduttivo, definire il ruolo giocato dal Senato belga solo a partire dalle classiche categorie con cui si pretende di analizzare il bicameralismo. Di fatto, il suo carattere singolare ha fatto sì che la Camera alta belga abbia rappresentato per il diritto comparato un interessante caso di studio in cui rilevante non è né il fattore territoriale, né quello ideologico, bensì l'affiliazione comunitaria<sup>7</sup>.

In Belgio, effettivamente, il Senato, con il tempo, si è convertito nella roccaforte dei gruppi linguistici, che hanno finito con il monopolizzare il dibattito all'interno dell'organo, approfittando della sua composizione che sin dalle origini federali evidenzia da una parte il ruolo predo-

---

(6) Per un approfondimento sulle aspettative in senso confederale del partito nazionalista N-VA sia consentito il rinvio ad A. MASTROMARINO, *Evaporazione vs solidificazione: la sfida belga*, in questa Rivista, 4, 2014, p. 923 ss.

(7) Con il termine "comunitario/a" nel presente scritto si rimanda alle diverse comunità presenti in Belgio, ora sul piano istituzionale, ora su quello linguistico.

minante delle due comunità linguistiche di maggioranza, quella fiamminga e quella francofona, dall'altra l'inconsistente partecipazione nella seconda Camera degli altri enti federati<sup>8</sup>. Così nel caso della Comunità germanofona e della Regione di Bruxelles-Capitale, la cui partecipazione in Senato rispondeva (ma la riforma non pare sino in fondo aver dato soluzione al problema) ad una logica più di ripartizione linguistica che di vera rappresentazione istituzionale o territoriale.

La riforma del 2014 non sembra aver scardinato questo impianto. Non si rinuncia all'endiadi bicameralismo-federalismo, ma neppure si interviene per assegnare al Senato un'estrazione genuinamente territoriale. Effettivamente, nonostante le apparenze, ossia nonostante il cambiamento profondo imposto dal punto di vista della selezione e della composizione con il passaggio alla elezione indiretta; la valorizzazione del ruolo delle Regioni; la soppressione dei seggi di diritto<sup>9</sup>, è difficile poter sostenere che la riforma abbia segnato un chiaro passo in avanti nel consolidamento dell'assetto federale belga. Segnali in tal senso, lo vedremo a breve, ci sono; ma non mancano neppure elementi per così dire "dissuasori".

Il legislatore costituzionale dà prova di conoscere bene quelli che sono i limiti più evidenti del sistema federale belga dove, nonostante il numero di enti federati, nei fatti, la dinamica istituzionale si gioca attorno a due soli soggetti, la comunità francofona e quella fiamminga, riducendo il dibattito istituzionale ad un *ménage à deux* che esaspera la dicotomizzazione linguistica, peculiarità della vita socio-politica del Paese. Ciò nonostante, e va detto sin da ora, questa consapevolezza non sembra bastare: con la Sesta riforma dello Stato l'idea di creare maggiore interdipendenza fra le entità, in particolare fra Regioni e Comunità, an-

---

(8) Prima della riforma del 2014 il Senato, composto da 71 membri, era formato da: 40 senatori eletti direttamente dal corpo elettorale, nella misura di 25 nei collegi fiamminghi e 15 in quelli francofoni; 21 senatori designati dai Parlamenti delle tre Comunità (10 dal legislativo fiammingo; 10 da quello francofono e 1 dalla comunità di lingua tedesca); 10 senatori cooptati dalle precedenti categorie nel numero di 6 per i fiamminghi e 4 per i membri di lingua francese.

(9) La legge di riforma ha abrogato l'art. 72 della Costituzione che disponeva che i figli del Re o, in loro mancanza, i discendenti belgi del ramo della famiglia reale governante sedessero di diritto in Senato al compimento del diciottesimo anni di età, ottenendo diritto di voto a partire dai ventuno anni.



che al momento di selezionare i membri del Senato, non sembra essere stata sufficiente a scardinare la logica di contrapposizione fra le due Comunità linguistiche di maggioranza che anima la vita politica belga, visto il protagonismo ancora una volta ad esse riconosciuto in seno alla dinamica del Senato.

### *3. Il processo di selezione dei senatori*

Quando si parla di elezione indiretta dei senatori in contesti federali si è soliti far riferimento a metodi di selezione che prevedono l'intervento delle entità federate o su un piano di parità o secondo il principio della ponderazione demografica, ma pur sempre con riferimento all'insieme di tutti gli enti federati.

Non di meno, sin dalla pubblicazione del testo che ha accompagnato la definizione dell'*accord du papillon*, che fra le altre cose prevedeva un esplicito riferimento al rinnovo dei metodi di selezione del Senato, è stato chiaro che nell'esperienza belga l'introduzione dell'elezione indiretta avrebbe dovuto comunque rispondere ad una logica ulteriore ed in ogni caso diversa rispetto a quella della mera rappresentazione istituzionale delle entità federate: ad una logica più consona alle finalità socio-politiche e non solo organizzative per le quali la strada federale era stata intrapresa. Il federalismo, infatti, si era rivelato nel tempo come la struttura più adatta a contenere il conflitto linguistico e a diluire la contrapposizione fiamminghi-francofoni in un contesto politico di più ampio respiro rispetto al mero fattore culturale. Il complesso sistema belga è stato pensato, dunque, come risposta alle tensioni fra i due gruppi linguistici e come strumento in grado di assicurare equilibrio alle due Comunità di maggioranza<sup>10</sup>.

Ecco perché l'accordo stesso, senz'altro aggiungere circa le concrete modalità di selezione, dichiara la necessità di affidare ai gruppi linguistici la selezione dei senatori.

Solo in sede di riforma costituzionale e successiva attuazione legislativa il riferimento ai "gruppi linguistici" si concreta dal punto di vista giuridico.

---

(10) Tenuto conto della complessità del sistema federale belga, che difficilmente può essere sintetizzato nel breve spazio di una nota, sia consentito ancora il rinvio ad A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., in particolare p. 28 ss.

Come ricordato, dei sessanta senatori cinquanta sono scelti dai parlamenti federati, secondo una ripartizione ponderata che tiene conto del dato demografico: ventinove dal Parlamento fiammingo, tra i suoi componenti e fra quelli del gruppo linguistico fiammingo del Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale, tenuto conto che almeno uno dei designati deve essere domiciliato nella Regione *bruxelloise*; uno dal Parlamento della Comunità germanofona; venti dalle Assemblee francofone. Ed è in particolare in quest'ambito che si evidenzia la maggiore articolazione istituzionale della fase elettiva, dal momento che nella designazione interviene il Parlamento vallone esprimendo otto senatori fra i suoi componenti; ma anche il gruppo linguistico francofono del Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale selezionandone due; ed infine il Parlamento della Comunità francofona, che designa dieci senatori di cui sette fra i membri valloni, due fra i membri della Regione *bruxelloise*, uno in seno al gruppo linguistico francofono della Regione di Bruxelles-Capitale nel suo complesso<sup>11</sup>.

L'elezione indiretta ha determinato inevitabilmente un cumulo di mandati fra la carica di senatore e quella di parlamentare di una entità federata. Invero, il cumulo di mandati in Belgio rappresenta una pratica piuttosto comune. Ciò spiega la debole resistenza opposta: se un dibattito sul punto è sorto, esso pare aver interessato più che altro l'eventualità che la carica di senatore possa cumularsi con quella di borgomastro o scavino e la necessità di armonizzare la legislazione vigente con il testo di riforma, in particolar modo per quel che riguarda l'applicazione del decreto vallone del 2010 sul cosiddetto *décumul*<sup>12</sup>.

Alla selezione da parte delle Assemblee legislative delle entità federate

---

(11) Il Parlamento della Regione vallona è costituito da tutti i membri dell'Assemblea vallona oltre che da diciannove dei settantadue componenti francofoni che formano parte del Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale. Diversamente dall'esperienza fiamminga (cfr. *infra* nota 19), sul versante francofono tanto la distribuzione geografica degli appartenenti al gruppo linguistico francese, che non coincide perfettamente con i confini della Regione vallona, quanto l'attaccamento della componente francese agli istituti regionali, hanno reso opportuno conservare le istituzioni di ciascuna entità federata, di modo che accanto agli organi comunitari che rappresentano gli interessi di tutti i francofoni, siano essi residenti nei territori valloni o bruxellesi, permangono quelli regionali.

(12) Sul punto: G. GEOFFREY, *La limitation du cumul de mandats par les députés wallons*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2015, n. 2255-2256, p. 97 ss.

si accompagna, inoltre, la cooptazione per parte dei senatori neo-designati di ulteriori dieci componenti, sei per parte fiamminga, quattro per parte francofona.

Si tratta di un metodo di selezione che era già presente nel precedente regime bicamerale e che il legislatore costituzionale non ha voluto abbandonare nonostante le numerose critiche sollevate rispetto ad un sistema di selezione che, se nato per attirare nella dinamica istituzionale soggetti estranei alla politica, ma di indubbio valore sociale e scientifico, con il tempo si è convertito in uno strumento cui i partiti politici sono ricorsi per assicurare un seggio a soggetti eventualmente esclusi dalle logiche elettorali, facendo rientrare dalla finestra ciò che era appena uscito dalla porta.

Restano salve le clausole di genere che, disponendo che il Senato non può contare su più di 2/3 dei membri del medesimo sesso, garantiscono una quota minima di venti membri ad ogni genere.

D'altra parte, almeno nell'analisi del caso belga, non pare essere nei numeri che si trovano le cose. Per comprendere la logica che guida la formazione del Senato belga e la selezione dei suoi membri, infatti, bisogna andare oltre la ripartizione quantitativa, che ci racconta sì dello sforzo profuso anche in questa riforma per garantire l'equilibrio e, dunque, la pace linguistica, ma nulla svela sulle dinamiche che sorreggono questo equilibrio e questa pace. Nulla svela in particolare circa le dinamiche politiche che, assecondate da disposizioni giuridiche, assicurano la prevalenza del sistema partitico nella designazione dei senatori.

Il sistema partitico del Belgio, polarizzato da circa quarant'anni lungo il *cleavage* linguistico<sup>13</sup>, ha trovato spazio, senza difficoltà, anzi con

---

(13) Il sistema dei partiti belga è il risultato del susseguirsi di una serie di "divorzi" che hanno portato allo sdoppiamento delle più rilevanti forze politiche in due formazioni, una fiamminga e una francofona. Lungi dal costituire una inevitabile conseguenza del progressivo disgregarsi dello Stato belga, questo scenario di frammentazione è il risultato di consapevoli scelte. In particolare, con l'affermarsi sul piano elettorale dei partiti nazionalisti, i grandi partiti di massa e quelli con una certa tradizione politica hanno ritenuto conveniente tentare di conciliare l'identità ideologica con quella linguistica, traendo voti dall'una e dell'altra e fornendo all'elettore una opzione onnicomprensiva che permettesse di soddisfare tanto esigenze di militanza/adesione politica che di appartenenza linguistica. Nel 1968, sulla scia degli eventi che portarono all'allontanamento dei docenti francofoni dall'Università di Louvain, a dividersi fu il partito dei democratico-cristiani; nel 1971 fu la volta del partito liberale ed infine nel 1978 del Partito socialista. La scissione dei tre più grandi partiti nazionali comincia dunque

agio, ed in continuità rispetto al passato, nel metodo di selezione indiretta, che si gioca dunque su tre direttive: rappresentanza delle istituzioni, rappresentanza delle comunità linguistiche e, per l'appunto, rappresentanza dei partiti, con prevalenza di quest'ultima prospettiva su ogni altra.

Ne discende che la selezione dei senatori in seno alle singole Assemblee delle entità federate deve avvenire sulla base dei risultati elettorali ottenuti dai partiti a livello federato, mentre, per quel che riguarda i membri cooptati, la loro scelta dovrà essere calibrata sulla base dei seggi ottenuti dalle singole forze politiche alle elezioni per la formazione della Camera bassa. Solo la selezione del rappresentante in Senato della Comunità germanofona sfugge a logiche di partiti, essendo liberamente scelto dall'Assemblea legislativa, almeno su un piano teorico, a prescindere dai risultati elettorali.

In area fiamminga e francofona, per accedere al riparto dei seggi in Senato, i partiti dovranno, innanzitutto, costituirsi in *formations politiques*, formate da liste di candidati presentate contemporaneamente in più circoscrizioni elettorali a livello federato, essendo stata in tal senso depositata presso il Senato una dichiarazione di corrispondenza fra formazioni e partiti che partecipano alla competizione elettorale per il rinnovo degli organi legislativi territoriali. Le dichiarazioni di corrispondenza possono riguardare uno o più partiti, non necessariamente in coalizione fra loro nelle elezioni locali. La ripartizione dei seggi in Senato fra le forze politiche sarà, dunque, determinata su base proporzionale dalla loro prestazione elettorale e dalle strategie pre-elettorali messe in atto.

In particolare, per quel che concerne la componente fiamminga, l'accesso alla ripartizione, che avviene con metodo D'Hondt, presuppone soltanto che il partito abbia ottenuto almeno un seggio nel Parlamento fiammingo ed abbia superato la soglia minima del 5%.

---

quando in Belgio ancora neppure si parlava di federalismo. Essa ha certo accentuato le spinte centrifughe, trasformando l'antagonismo elettorale in una lotta per la supremazia politica di una comunità sull'altra, spesso anche a discapito dei contenuti politico-ideologici in sé. Il risultato è la mancanza sulla scena politica di uno o più soggetti in grado di proporre, prescindendo dalle disposizioni comunitarie, un programma di politica nazionale che tenga conto del carattere multinazionale del Paese, ma solo come punto di partenza per la proposizione di un progetto di sintesi a livello federale.

Più complicata la situazione sul versante francofono, dove, alla luce della maggiore articolazione nel potere di designazione fra le diverse Assemblee legislative, per partecipare alla ripartizione dei seggi in Senato che competono alle Assemblee locali è necessario che una formazione politica abbia ottenuto un seggio nel Parlamento della Regione valloona ed uno nel gruppo linguistico francese dell'Assemblea della Regione di Bruxelles-Capitale, oltre ad aver superato in entrambi gli organi la soglia di sbarramento del 5%. Se a ciò si aggiunge che la divisione dei seggi è ponderata *in toto* sulla base dei venti seggi da assegnare (e dunque non tiene conto dei risultati elettorali di ciascun partito in ciascun organo, ma della loro prestazione globale), è facile percepire il grado di complicazione cui la procedura è sottoposta (non da ultimo tenuto conto del fatto che il Parlamento della Comunità francofona, attivo nella formazione del Senato, è esso stesso un organo a composizione indiretta) e, dunque, comprendere come l'attività pre-elettorale (formazione di alleanze, coalizioni...), in area francofona, risulti assai più accentuata. Stabilita previamente la ripartizione in cifre fra i partiti, questi ultimi provvedono a presentare la lista dei nomi di coloro che intendono designare ad occupare un seggio in Senato. La lista dovrà essere sottoscritta dalla maggioranza dei componenti la *formation politique* e presentata agli uffici di segreteria del Senato, che svolgono sia prima che durante la formazione dell'organo un ruolo di controllo fondamentale. Va detto, infine, che non vi è omogeneità fra quegli organi, come il Parlamento fiammingo, che pretendono che colui che è selezionato a ricoprire la carica di Senatore sia compreso fra i sottoscrittori della formazione e quelli che, si pensi al Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale, nulla prescrivono in merito, lasciando liberi i partiti di poter scegliere i senatori anche fra soggetti che non sono formalmente parte della *formation politique*.

Non di meno, in un caso come nell'altro è evidente la predominanza del ruolo dei partiti nel processo di selezione dei senatori: a fronte di un atto di designazione imputato alle formazioni politiche, corrisponde un intervento dell'Assemblea che si limita di fatto a prendere atto delle scelte compiute a livello politico, ratificando la decisione laddove nulla osti sul piano formale.

#### *4. Funzioni e competenze del rinnovato Senato belga*

Il metodo di elezione indiretta ha comportato alcune inevitabili conseguenze rispetto all'organizzazione dei lavori del Senato belga. Gli conferisce, fra le altre cose, natura di organo continuo di modo che il suo rinnovo non dipende più dallo scadere del mandato senatoriale quanto dalle vicende istituzionali che riguardano i singoli parlamenti degli enti federati e con il tempo potrebbe determinare una asimmetria temporale nel rinnovo delle cariche (...intaccando l'omogeneità politica delle due Camere in favore di una vocazione maggiormente territoriale del Senato, da accogliere con favore, vorrei aggiungere).

Per quel che concerne le funzioni, su un piano generale, possiamo avanzare l'ipotesi che attraverso la revisione del sistema bicamerale il legislatore costituzionale belga abbia voluto puntare ad un rinnovamento funzionale della Camera alta dal punto di vista del suo coinvolgimento nella formula politica istituzionalizzata del Paese, enfatizzandone la vocazione di organo di raccordo fra il centro e la periferia.

Non di meno va sottolineato come a questo tentativo non sia corrisposto un effettivo rafforzamento in termini quantitativi o qualitativi delle funzioni assegnate alla Camera, che paiono, anzi, assai ridimensionate. Si tornerà sul punto, ma pare sin da ora utile sottolineare come questo aspetto, unito alla riduzione dei membri ed alle modalità della selezione dei senatori prevalentemente affidate alle formazioni politiche sembrerebbe potenzialmente in grado di annullare ogni prospettiva della riforma tesa a consolidare quella natura federale che al Senato belga, sin dall'approvazione della Costituzione del 1993, era mancata.

Si potrebbe, dunque, prescindere da una analisi meramente quantitativa delle funzioni, puntando piuttosto ad una lettura sistematica della riforma, tesa, almeno sulla carta, ad una rivisitazione complessiva del ruolo del Senato all'interno del sistema federale, al fine di rafforzarne il ruolo di concertazione e interazione fra le entità federate. Non di meno, anche in questo caso, dovrebbe essere sottolineato come quegli stessi limiti che potevano essere imputati alla seconda Camera belga prima della riforma non siano venuti meno, continuando a rappresentare di fatto dei punti deboli del "nuovo" Senato, che non cessa di essere una Camera depotenziata dal punto di vista della sua forza integratrice; una Camera inchiodata alla logica linguistica delle due comunità di maggio-

ranza, più che a quella prettamente istituzionale, come è solito avvenire in altre realtà federali; una Camera complessa per quel che concerne le dinamiche ad essa sottese, dal momento che la sua azione sembra essere rivolta più alla riproduzione delle differenze che alla loro riduzione ai minimi termini.

Le competenze assegnate al Senato dopo la riforma riguardano sostanzialmente la funzione legislativa, quella consultiva, quella di nomina e i poteri connessi alla risoluzione dei conflitti istituzionali fra il centro e la periferia.

Per quel che riguarda l'ambito legislativo, va detto sin da subito che la revisione del bicameralismo ha decisamente ridimensionato il ruolo della seconda Camera nel processo di approvazione delle leggi.

Intervenendo a modifica degli articoli 74, 75, 76, 77, 78 e 82 e avendo abrogato gli articoli 79, 80 e 81, il legislatore costituzionale ha voluto modificare profondamente la natura dell'*iter* legislativo belga ridotto sempre più ad una questione fra Camera bassa (che interviene nel rapporto di fiducia) ed esecutivo, così da rafforzare quella tendenza ad una "presidenzializzazione" della politica che si riscontra in molte democrazie consolidate e che anche in Belgio, Paese in cui la pratica del compromesso e del dibattito in sede parlamentare appare ancora radicata, nonostante tutto sembra trovare spazio<sup>14</sup>.

L'art. 74 Cost. bel., così come modificato, assegna alla Camera bassa ed al Re il potere di approvare le leggi ordinarie in tutti i casi in cui l'intervento del Senato non è espressamente previsto dagli artt. 77 e 78.

La procedura monocamerale, dunque, costituisce oggi per il Belgio il procedimento ordinario di approvazione delle leggi, con competenza residuale rispetto ad ogni altra soluzione bicamerale<sup>15</sup>.

---

(14) Così in A. FEYT, P. VANDERNACHT, *La réforme du Sénat, un tableau inachevé...*, in J. SAUTOIS, M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013)*, cit., p. 92, dove si afferma che il fatto che il monocameralismo diventi la regola non rappresenta un fatto privo di ripercussioni rispetto al sistema belga «*dans la mesure où désormais le pouvoir législatif se partage clairement entre la Chambre des représentants et le gouvernement fédéral, issus de la même majorité politique, le sénat en tant qu'assemblée représentative des entités fédérées ne pouvant mettre à mal cet équilibre.*».

(15) Da qui la decisione del legislatore costituzionale di introdurre un ulteriore passaggio nel procedimento di approvazione della legge presso la Camera dei Rappresentanti, oggi chiamata ad una seconda lettura del testo in discussione.

L'art. 78 elenca, infatti, le materie per le quali la Costituzione prevede un regime di bicameralismo eventuale<sup>16</sup>, dove il coinvolgimento della seconda Camera è per l'appunto possibile, ma non necessario e comunque mai consentito nella fase di iniziativa. Ne consegue che, in corrispondenza di alcuni ambiti<sup>17</sup>, una maggioranza di senatori rinforzata (che possa contare, cioè, sulla maggioranza assoluta dei membri garantendo, al contempo, il voto favorevole di un terzo dei componenti di ciascun gruppo linguistico) può richiedere di intervenire entro quindici giorni rispetto ad un testo legislativo già approvato dalla Camera dei rappresentanti. Ciò fatto, nel termine perentorio di trenta giorni, il Senato è chiamato a pronunciarsi e a trasmettere il testo, eventualmente emendato, alla Camera bassa cui spetta l'ultima parola, senza che il dissenso della Camera alta possa generare in concreto un blocco del processo decisionale.

Per il resto, l'art. 77 enumera una serie di materie rispetto alle quali l'intervento della seconda Camera, su un piano di parità con quella bassa, è obbligatorio. Fra queste: la revisione costituzionale; quelle relative all'organizzazione dello stesso Senato e allo *status* dei senatori; le disposizioni che riguardano la monarchia; il finanziamento dei partiti e più in generale ogni altro intervento fondato sul ricorso alla legislazione speciale. È in quest'ambito che si esprimono le potenzialità rispetto al conflitto linguistico belga di un bicameralismo che è paritario in corrispondenza di una legislazione pensata proprio a garanzia dell'equi-

---

(16) In A. FEYT, P. VANDERNACHT, *La réforme du Sénat, un tableau inachevé*, cit. 93, si ragiona di «*bicaméralisme optionnel*», mentre M. VERDUSSEN, *La dernière réforme du Sénat de Belgique*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 51, 2015, p. 81, parla in proposito di leggi «*bicamérales virtuelles*».

(17) E in particolare, ex art. 78 Cost. Bel.: «*1° les lois prises en exécution des lois à adopter à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa; 2° les lois visées aux articles 5, 39, 115, 117, 118, 121, 123, 127 à 129, 131, 135 à 137, 141 à 143, 163, 165, 166, 167, § 1er, alinéa 3, 169, 170, § 2, alinéa 2, § 3, alinéas 2 et 3, et § 4, alinéa 2, 175 et 177, ainsi que les lois prises en exécution des lois et articles susvisés, à l'exception de la législation organisant le vote automatisé; 3° les lois adoptées conformément à l'article 169 afin de garantir le respect des obligations internationales ou supranationales; 4° les lois relatives au Conseil d'état et aux juridictions administratives fédérales*». Per mezzo di una legge approvata in forza della procedura dell'art. 4 in tema di legislazione speciale è possibile ampliare l'elenco.



librio linguistico del Paese<sup>18</sup>. Attraverso il processo di legislazione speciale il Senato finisce effettivamente con il riappropriarsi di spazi decisionali in ambiti che sarebbero al di fuori della sua portata sulla base di un rigido riparto di competenze, ma divengono accessibili in via indiretta essendo stata verificata la necessità di un accordo delle Comunità linguistiche che la procedura di cui all'art. 4 Cost. bel. è in grado di garantire. Risulta evidente, dunque, la scelta compiuta dal legislatore costituzionale che ha voluto razionalizzare il potere legislativo, puntando sul rafforzamento dell'azione del Senato sul piano della pacificazione comunitaria, anche imponendo una contrazione del suo ruolo nella fase decisionale.

Per quel che concerne la funzione consultiva, pur avendo perso i poteri di inchiesta che le erano precedentemente attribuiti, la seconda Camera è chiamata dalla riforma ad elaborare su richiesta di quindici senatori, della Camera bassa, di una Regione o di una Comunità, nonché del Re, un rapporto informativo su temi trasversali e per questo suscettibili di avere rilevanza su ambiti nei quali la federazione ma anche le entità federate hanno competenza, al fine di incrementare la cooperazione sia in senso verticale che orizzontale tra i diversi livelli di governo. Si tratta evidentemente di una funzione destinata a ricoprire un ruolo chiave, in particolare se letta in uno con i poteri che nella procedura relativa alla risoluzione dei conflitti di interesse il Senato si vede confermati, essendo ancora chiamato ad esprimere un parere quando il Co-

---

(18) Nel sistema delle fonti dell'ordinamento belga appena al di sotto della Costituzione, sia in termini procedurali che sostanziali, si colloca la legge speciale. In alcuni casi assimilata alle leggi organiche, quelle spagnole o francesi per esempio, o alle leggi costituzionali italiane, essa invero non pare dividerne pienamente né il fine né la natura. La legge speciale non nasce di per sé per tutelare alcune materie assicurando loro una disciplina rinforzata, che le ponga al riparo da repentini cambiamenti politici. Tanto meno ad essa è riconosciuto rango costituzionale. La legge speciale in Belgio, con il suo procedimento aggravato, è stata pensata soprattutto per mantenere e rinnovare nel tempo l'equilibrio fra le diverse componenti linguistiche. In questo senso, e solo in questo senso, essa può essere considerata un prolungamento dell'atto costituzionale, contribuendo ad adattare il piano istituzionale alle diverse esigenze socio-politiche del Paese. L'art. 4 Cost. bel., nel prevedere una riserva di legge speciale laddove si voglia intervenire a modificare i confini delle quattro Regioni linguistiche, descrive l'*iter* parlamentario della legislazione speciale. Esso richiede il voto favorevole della maggioranza di ciascun gruppo linguistico di ognuna delle Camere, «a condizione che sia presente la maggioranza dei membri di ciascun gruppo e che il totale dei voti favorevoli emessi nei due gruppi linguistici raggiunga i due terzi dei voti espressi». Si veda A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., pp. 116-117.

*mité de concertation*<sup>19</sup> non sia addivenuto ad alcuna soluzione essendo stato investito di una questione relativa alla possibile lesione di interessi comunitari o regionali da parte di un progetto o di una proposta di legge, decreto od ordinanza emesso da qualsivoglia livello di potere del Regno<sup>20</sup>.

Ne consegue, infatti, che, se da una parte la tutela del dovere di lealtà federale rappresenta ormai in Belgio una competenza riconosciuta alla Corte ed il principio stesso di *loyauté fédérale* un parametro costituzionale cui il Giudice delle Leggi è tenuto ad attenersi<sup>21</sup>, non di meno il

(19) Il *Comité de concertation* è fra i luoghi che l'ordinamento belga deputa alla conciliazione. È composto da dodici membri, secondo il principio della doppia parità: sei membri sono espressione della Comunità francese e sei di quella fiamminga; sei rappresentano lo Stato federale (si tratta del Primo Ministro e di cinque Ministri) e sei le entità federate. Esso interviene qualora la sezione legislativa del Consiglio di Stato abbia rilevato un eccesso di competenza da parte di uno degli enti federali; nella procedura del conflitto di interesse; si pronuncia infine sul rispetto delle tecniche e sulle modalità di cooperazione fra le diverse entità federali. Dopo la Sesta riforma dello Stato, il *Comité de concertation* ha visto crescere il suo ruolo istituzionale. Invero, e più in generale, è il ruolo della concertazione ad essersi rafforzato nel tempo, a fronte di un sistema, quello belga, in cui il rigido riparto di competenza e la complessità dell'ordinamento rendono inevitabili situazioni di conflitto. Ancora, A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., p. 140 ss.

(20) Previsto all'art. 143 della Costituzione e disciplinato dalla legge speciale del 9 agosto 1980, il meccanismo del conflitto di interesse non è stato introdotto di per sé al fine di garantire la tutela delle minoranze linguistiche in seno alle procedure di decisione della federazione. Si tratta piuttosto di uno strumento per assicurare equilibrio all'assetto federale, dal momento che con esso si tenta, per così dire, di salvaguardare la posizione delle comunità all'interno del progetto federale belga. Quando ancora non siano stati investiti della questione la Corte costituzionale o il Consiglio di Stato, il conflitto di interessi, infatti, può essere sollevato dai tre quarti dei componenti di un Parlamento di qualsivoglia livello di potere contro un progetto o proposta di legge, decreto od ordinanza ritenuti lesivi dei propri interessi. Della questione è immediatamente investito il *Comité de concertation*, che nei sessanta giorni successivi deve pervenire ad una risoluzione. Se ciò non accade sarà per l'appunto il Senato a dover prendere una posizione inviando entro un mese un parere motivato al *Comité* che dovrà riprendere i lavori. Il fatto che, in caso le procedure di conciliazione non portino da nessuna parte l'atto impugnato sia fatto salvo mette in luce la natura dissuasoria di questo e di altri istituti parlamentari belgi, come la *sonnette d'alarme*, volti più che ad agire da strumenti di veto, ad intervenire come momenti di riflessione tesi a dare avvio alle negoziazioni. Cfr. A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., pp. 138-139.

(21) Ispirata dal diritto tedesco, la lealtà federale trova cittadinanza nel testo costituzionale belga (art. 143) con la riforma federale del 1993. Considerata da molti una norma di *soft law*, una «norme de conduite politique ayant une signification pédagogique et socio-psychologique importante» (così nel corso dei lavori di revisione costituzionale: *Revision du Titre III, Chapitre III bis, de la Constitution en vue d'y ajouter des dispositions relatives à la prévention et au règlement des conflits d'intérêts, Rapport Benker, Doc. parl., Sénat*, s.e. 1991-1992, n. 100- 27/8°,

Senato resta fondamentale nella gestione di tutti quegli aspetti che, per quel che riguarda la leale cooperazione, attengono più ad un livello politico che giuridico, potendo essere superati con maggior efficacia in sede di negoziazione parlamentare che giudiziaria.

Sono fatti salvi, infine, da una parte la partecipazione del Senato alle procedure a Camere riunite, così come i poteri di nomina che riguardano *pro quota* i giudici costituzionali, quelli in forza presso la sezione del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato e i membri non togati del Consiglio superiore della Giustizia. Mentre qualche perplessità suscita la perdita dei poteri della seconda Camera per quanto riguarda le procedure di ratifica dei trattati internazionali, e non tanto in forza di una valutazione meramente quantitativa. Al netto delle funzioni perse ed acquisite, infatti, la riflessione che deve essere fatta resta ancora quella sull'adeguatezza sostanziale delle competenze affidate al Senato a fronte del ruolo proattivo che è chiamato a svolgere sul piano delle relazioni federali.

### 5. *Quale riforma? Quale Senato?*

Non è facile trarre considerazioni definitive circa il nuovo Senato belga: non è facile farlo per quel che concerne la sua vocazione; non è facile in relazione al disegno che ha ispirato il legislatore costituzionale. Ancor meno è agevole ipotizzare le conseguenze cui la riforma darà corso sul piano dell'organizzazione politica.

Non di meno alcune riflessioni vanno svolte perché esistono fattori di

---

p. 11), essa è stata per lungo tempo oggetto di un'applicazione ambigua da parte del giudice costituzionale che ha preferito generalmente ricorrere ad altri principi quali la proporzionalità o in senso più strettamente giuridico alle regole del riparto di competenze. In realtà il concetto di *loyauté fédérale* non si esaurisce affatto nell'assetto di divisione delle competenze centro-periferia, dal momento che esso si connette piuttosto alla «nécessité de rechercher avec constance, au sein de la fédération, un équilibre viable entre l'autonomie des entités fédérées et l'intégrité de la communauté de destins que représente l'ensemble fédérale» (P. DERMINE, *La loyauté fédérale et la Sixième réforme de l'État - Essai d'interprétation*, in *Administration publique. Revue du droit public et des sciences administratives*, 2, 2015, pp. 212, 211. Fra le altre cose, la Sesta riforma dello Stato ha inteso superare questa ambiguità inserendo l'art. 143 nel cosiddetto blocco di costituzionalità e riformando la legge speciale in tema di Corte costituzionale (L.S. 6 gennaio 1989). L'obbligo di lealtà federale riveste oggi, dunque, il ruolo di autonomo parametro di costituzionalità cui la Corte è tenuta a riferirsi ogniqualvolta la federazione o le entità federate vengono meno al loro dovere di rispettare e salvaguardare, nell'esercizio delle loro competenze, l'equilibrio del sistema nel suo insieme.

natura politica che possono aiutare a comprendere il dato giuridico. La riforma del bicameralismo, e dunque del Senato, è uno dei pilastri su cui si è fondato l'accordo del *papillon*, che rappresenta, è stato ricordato, la base politica della Sesta riforma dello Stato.

È significativo che il riferimento alla modifica della seconda Camera sia stato introdotto nella sezione del documento dedicata al "rinnovo della politica". Per il legislatore costituzionale non si trattava, dunque, soltanto di avviare un processo di consolidamento degli organi federali, fine a se stesso, quanto piuttosto di ridare linfa alla politica rinnovando i nodi nevralgici del rapporto istituzione-elettore attraverso il ricorso ad istituti e dinamiche federali.

È in quest'ottica che deve essere letta la scelta, già contemplata nel documento sottoscritto al momento dell'accordo *du papillon*, di optare per l'elezione indiretta dei senatori da parte delle Assemblee legislative delle entità federate.

Essa, in termini teorici, punta ad una visione organica dell'ordinamento attraverso la definizione di un sistema in cui l'interesse territoriale veicolato dalle istituzioni parlamentari federate non viene solo di per sé rappresentato al centro, quanto piuttosto sussunto, essendo considerato *a priori* elemento costitutivo e dovendo per ciò essere ricomposto a livello federale.

In un sistema politico, come quello belga, divorato dai particolarismi, dove sembrano mancare proprio luoghi deputati alla *reductio ad unum*, il rafforzamento dell'integrazione federale, della composizione dell'interesse territoriale in quello generale, che l'elezione indiretta può favorire, ha finito con il rappresentare la via da tentare per imporre alle forze politiche un cambiamento di rotta e per ripensare la dinamica federale all'interno di un ordinamento che pare aver smarrito la prospettiva nazionale, schiacciata nel confronto fiamminghi-francofoni.

In quest'ottica, lo stesso rafforzamento del ruolo delle Regioni rispetto all'*iter* di composizione del Senato tentato dalla riforma ha rappresentato una delle strade battute dal legislatore costituzionale per raggiungere il risultato di superare un modello federale da tempo sclerotizzato su dinamiche di fatto duali e pertanto di contrapposizione fra le due Comunità linguistiche di maggioranza.

Come ricordato, emerge, effettivamente, dall'intera modifica del Sena-

to, la sensazione che il riformatore belga sia stato mosso dall'ambizione di consolidare un assetto federale (che tenga conto della pluralità delle entità sancita in Costituzione) in seno al Parlamento. In particolare è nella differenziazione funzionale delle due Camere che affiora il desiderio di rafforzare il ruolo politico della Camera dei rappresentanti e quello legato alle dinamiche federali in capo al Senato.

Ma forse è proprio solo di questo che si tratta: di un mero desiderio, reso opaco da alcune perplessità, per esempio rispetto a certe incongruità che possono essere rilevate fra gli obiettivi che sembrano aver mosso il legislatore costituzionale ed alcune concrete scelte effettuate.

In particolare per quel che riguarda le competenze attribuite al Senato e la logica che guida la selezione dei senatori.

In un'ottica di consolidamento del federalismo non sembra, infatti, adeguata la scelta di orientare verso un marcato monocameralismo l'*iter* ordinario delle leggi. In un'ottica di razionalizzazione avrebbe potuto essere più plausibile la scelta di attribuire carattere residuale al procedimento che prevede almeno come eventuale l'intervento del Senato, anziché privilegiare la soluzione monocamerale come procedimento ordinario. Una simile opzione sarebbe parsa in effetti consona e preferibile, al fine di lasciare, in ogni ambito, i rappresentanti degli enti federati liberi di valutare l'opportunità di un loro intervento e la sua intensità.

Ma è forse nelle previsioni che riguardano i metodi di selezione dei senatori che i dubbi relativi alle scelte compiute in una pretesa ottica federale sembrano addensarsi maggiormente. La scelta di far dipendere la designazione dei senatori dai risultati elettorali delle singole formazioni politiche sia a livello locale che a livello federale (senatori cooptati) segna, infatti, la direzione di una evoluzione che lega lo sviluppo del sistema decentrato belga più al sistema dei partiti che alle logiche territoriali. Con tutto ciò che ne consegue anche in termini di capacità di integrazione che il Senato sarà in grado di esprimere a fronte di un sistema di partiti che, come si è detto, allo stato attuale è diviso ontologicamente in due, senza che la possibilità di una sua ristrutturazione, pur presa in considerazione, appaia come prossima<sup>22</sup>.

---

(22) Nel 2005 un gruppo di accademici belgi, riuniti nell'associazione denominata PAVIA, lanciano l'idea di istituire una circoscrizione federale unica, sovrapposta ai distretti elettorali

La selezione indiretta dei senatori, infatti, prima che dalle istituzioni delle entità federate, dipende dai partiti e dalle strategie pre-elettorali che mettono in campo.

Non stupisce dunque che sia proprio a livello politico (secondo formule non proceduralizzate), piuttosto che sul piano istituzionale, che si concreta il raccordo fra Stato centrale (Senato) ed entità federate (Assemblee legislative) a prescindere da ogni altro spazio di coordinamento che pure invero è stato previsto dal regolamento del Senato<sup>23</sup>.

Al di là delle aspirazioni di cambiamento, dunque, la scelta del legislatore costituzionale di affidarsi ai partiti prima che agli organi federati in sé nella selezione dei senatori si mostra in linea con le dinamiche

provinciali su base linguistica ed in grado di esprimere quindici membri della Camera bassa da aggiungersi al numero attuale: se la proposta «*a été perçue au départ comme une initiative, certes sympathique ... mais politiquement peu réaliste, elle s'est progressivement imposée comme une piste de travail appréciable dans les cadre des réforme institutionnel*» (307). Cfr. L. DETRUX, *La circonscription fédérale: du mythe à la réalité... ou à l'histoire?*, in *Revue belge de Droit Constitutionnel*, 4, 2011, pp. 307-333. L'iniziativa si fonda sulla convinzione che, perché una società democratica possa progredire, è necessario che coloro che aspirano a governarla parlino e agiscano in nome di tutti e non solo di una quota della popolazione linguisticamente definita. È difficile fare previsioni sugli esiti cui potrebbe condurre nel breve periodo l'introduzione di una circoscrizione elettorale federale. Il dibattito pubblico potrebbe progressivamente temperarsi valorizzando prospettive comuni a discapito di posizioni fondamentaliste; oppure potrebbe ulteriormente radicalizzarsi: si pensi ad esempio agli attacchi di bulimia elettorale che potrebbero colpire i partiti di lingua francese desiderosi finalmente d'intercettare il voto dei molti francofoni residenti in territorio fiammingo. D'altra parte non è agli effetti più immediati che guardano i promotori della circoscrizione federale. Essi puntano piuttosto ai suoi effetti nel lungo e medio periodo e alle sue conseguenze indirette. Se la definizione dei distretti elettorali sembra essere considerata intangibile; se il sistema dei partiti allo stato attuale non pare essere prossimo ad una sua ristrutturazione, allora ciò su cui si punta è un intervento capace di innescare un processo in controtendenza capace di condurre «*les partis qui participent aux élections fédérales à tenir un discours qui ne se limite pas aux aspirations des électeurs de sa propre communauté ou de sa propre région, mais tienne compte également de l'opinion des électeurs de l'autre communauté ou de l'autre région*». Capace, detto altrimenti, di portare alla nascita di partiti davvero federali. Sul punto K. DE SCHOUWER, P. VAN PARIJS, *Circonscription fédérale: encore un pas de franchi*, in *Politique*, n. 86, 2014, p. 77 ss.; P. VAN PARIJS, *Is a Bi-National Democracy Viable? The Case of Belgium*, in A. SHAPIRA, Y.Z. STERN, A. YAKOBSON (eds.), Brighton, Sussex Academic Press & Jerusalem, 2013, p. 61 ss.

(23) L'art. 55 del Regolamento del Senato, approvato nel 2016, dispone che la discussione ed approvazione di un disegno di legge possa prevedere l'acquisizione di un parere da parte dei governi delle Comunità e delle Regioni, così come la partecipazione di delegati dei governi federati alle sedute del Senato durante la discussione. La partecipazione degli esecutivi alla procedura legislativa del Senato può spingersi sino alla predisposizione di un obbligo di accordo a all'emissione di un parere positivo affinché l'*iter* decisionale possa proseguire.

dell'intero sistema politico belga, consolidando dinamiche che legano senza soluzione di continuità le forze politiche al confronto linguistico. Il divorzio dei partiti lungo il *cleavage* linguistico, la netta divisione delle circoscrizioni elettorali, la presenza dei gruppi linguistici che anche in Senato si sovrappongono a quelli politici, la composizione linguisticamente paritaria dell'esecutivo federale, non sono che alcuni dei fattori che ci inducono a riflettere su quello che appare un inscindibile *continuum* "federazione-sistema dei partiti-comunità linguistiche".

La scelta, per l'appunto, non pare convincere del tutto chi scrive. È vero, infatti, che in sistemi caratterizzati da tratti di accentuata partitocrazia il coinvolgimento dei partiti nella selezione indiretta, almeno in un primo momento, appare comunque auspicabile per assicurare efficacia alla procedura. D'altra parte "coinvolgere" non significa affatto dover affidare l'intero *iter* di selezione al sistema dei partiti come pare essere stato fatto in Belgio.

Proprio al fine di superare quella contrapposizione frontale su cui si gioca il federalismo del Belgio, sarebbe stato auspicabile inserire un elemento in controtendenza e non fondare le basi del Senato riformato proprio sul dicotomico sistema dei partiti. Esso, infatti, a causa della sua struttura divisa potrà solo accentuare le tensioni, avendo puntato in passato a deprimere il dato ideologico come elemento trasversale che unisce i cittadini lungo grandi narrazioni universali che prescindono dall'appartenenza linguistica, preferendo fare proprio dell'affiliazione linguistica il motore politico del Paese in una logica di massimizzazione del risultato elettorale. Anche riguardo alla rivitalizzazione del ruolo delle Regioni sul piano federale l'intervento avrebbe potuto essere assai più incisivo e coerente rispetto agli obiettivi.

Effettivamente, a discapito di ogni logica di rappresentanza non già paritaria per quel che riguarda il numero dei membri, quanto piuttosto rispetto alla garanzia di partecipazione al Senato federale di tutte le entità che costituiscono il patto federale, si era da tempo evidenziata un certa sotto-rappresentazione della componente regionale in seno alla Camera alta a vantaggio di quella comunitaria.

L'intenzione di ridare slancio istituzionale al ruolo delle Regioni innanzitutto coinvolgendole direttamente nella fase di selezione, pur emergendo, non pare essere stata sorretta da una convinta volontà di cambiamento.

Si pensi, ad esempio, alla Regione di Bruxelles-Capitale, il cui ruolo istituzionale di ente federato stenta, ancora dopo la riforma, ad emergere, privilegiando piuttosto aspetti legati alla difficile gestione della *paix communautaire* in uno spazio in cui il regime bilingue rappresenta, per alcuni, un'anomalia da superare, anziché un esempio da implementare nel resto del territorio. La Regione di Bruxelles-Capitale, infatti, neppure oggi seleziona "in proprio" rappresentanti in Senato. Le istituzioni pertanto sono implicate, più che coinvolte, nella elezione dei senatori solo attraverso i gruppi linguistici insediati nel Parlamento regionale, le cui preferenze sono filtrate dal meccanismo di selezione che privilegia comunque la logica comunitaria.

A ciò si aggiunga che in virtù del processo di semplificazione cui è stato progressivamente sottoposto il sistema federale belga, la stessa Regione delle Fiandre risulta di fatto esclusa dalla ripartizione dei seggi in Senato, essendo stata privata della propria Assemblea legislativa, in forza dell'art. 137 Cost. bel., che consente l'assorbimento delle funzioni delle Fiandre in capo al Parlamento della Comunità fiamminga<sup>24</sup>.

Allo stato attuale risulta, pertanto, difficile dire se il mero coinvolgimento delle Assemblee parlamentari regionali nella selezione dei senatori possa davvero costituire un'inversione di marcia rispetto ad una tendenza che è diventata carattere peculiare di questo ordinamento federale.

---

(24) Sulla base di quanto disposto dall'art. 137 della Costituzione, tanto il Parlamento della Comunità francese, quanto quello fiammingo possono rispettivamente esercitare competenze spettanti alla Regione vallona e alla Regione fiamminga, secondo le condizioni e i modi previsti con legge speciale. Ma mentre i francofoni, per non penalizzare la partecipazione alla Comunità francese degli abitanti dei territori bilingue, hanno ritenuto di non dover ricorrere al dettato dell'art. 137, al contrario in questa disposizione i fiamminghi hanno trovato terreno fertile per implementare un'idea di nazione legata al dato identitario, tanto caro al movimento indipendentista. In questa graduale ridefinizione dell'impalcatura istituzionale della federazione si fonda uno dei paradossi dell'ordinamento belga: «*the Flemish prefer the linguistic ties of the Communities but need the regions to entrench their borders and to obtain more autonomy, the Francophones prefer the regional division as a way to recognize Brussels as a region but need the French-speaking Community to link Brussels and Wallonia*» (p. 381). Così M. REUCHAMPS, *The Current Challenges on the Belgian Federalism and the Sixth Reform on the State*, in A. LÓPEZ BASAGUREN, L. ESCAJEDO SAN EPIFANIO (eds.), *The Ways of Federalism in Western Country and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Vol. 1, Verlag-Berlin-Heidelberg, Springer, 2013, pp. 373-392. In merito alle conseguenze sul piano istituzionale: A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., p. 90 ss.



### 6. *Alcune considerazioni conclusive*

Mentre è ancora in corso la prima legislatura del nuovo Senato belga è difficile formulare conclusioni che non abbiano il sapore di una predizione più che di un'analisi.

Quale ruolo è chiamata a svolgere la seconda Camera belga dopo la riforma? Sembrerebbe quello da protagonista nelle relazioni federali, che effettivamente in Belgio potrebbero anche prescindere dalla rappresentazione di tutte le entità in Parlamento, dal momento che, come è stato ricordato, le dinamiche centro-periferia sembrano giocarsi da una parte in seno al sistema dei partiti, dall'altra secondo la logica comunitaria e, dunque, sempre ed in ogni caso, in un'ottica di contrapposizione linguistica.

D'altra parte non è mancato chi, all'indomani della revisione del 2014, ha preferito parlare di una istituzione che risulta *mise au frigo*, sottolineando come la razionalizzazione delle competenze, in particolare in ambito legislativo, lasci ipotizzare un progressivo congelamento dell'azione del Senato in attesa, secondo alcuni, del suo successivo smantellamento, decisamente caldeggiato da quelle forze politiche nazionaliste che, è stato ricordato, puntano alla graduale trasformazione in senso confederale del sistema belga e, pertanto, all'alleggerimento dell'apparato centrale.

Per un giurista resta da capire che cosa, al di là di quel che è o sarà, sarebbe bene che fosse o non fosse la Camera alta in Belgio, in un'ottica di ingegneria costituzionale che restituisce una visione d'insieme del sistema rispetto ad un'analisi più circoscritta.

Ora, per quel che riguarda il Senato belga, uno dei suoi maggiori limiti, cui la riforma sembra, allo stato attuale, aver dato una debole risposta, pare rappresentato, sin dalla riforma del 1993, dalla sua incapacità di porsi come camera "federatrice"<sup>25</sup>, essendo piuttosto luogo di ridondanza delle differenze, in particolare di quelle di matrice linguistica. E parlare di ridondanza è lecito per due ragioni: la prima perché il Senato

---

(25) Il termine è usato nel senso proposto da A. MANZELLA nel suo ben noto *Il parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, p. 35 ss., dove l'accento è posto sulla funzione di integrazione e *reductio ad unum* cui la seconda Camera sarebbe chiamata in particolare negli ordinamenti decentrati.

ha rappresentato l'ennesima sede in cui quelle differenze hanno avuto occasione di esprimersi, dal momento che l'intera vita istituzionale del Belgio è tutta costruita attorno alla separazione fiamminghi-francesi; la seconda perché il Senato non è stato fornito di quegli strumenti di integrazione capaci di trasformare la pluralità, veicolata dal dato linguistico, in vera integrazione nazionale. E ciò al di là della previsione dell'art. 42 della Costituzione che prescrive: «*Les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus*». Questa disposizione, che è conservata anche dopo la Sesta riforma dello Stato, sembra effettivamente destinata a restare una dichiarazione di principio non avendo la forza di superare dal punto di vista giuridico un assetto consolidato sul piano politico che può contare su istituti quali la divisione in gruppi linguistici o la legislazione speciale, che fanno di quella linguistica la chiave di volta del sistema e delle prescrizioni di cui all'art. 42 nulla più che un'auspicabile attitudine da parte dei senatori.

La seconda Camera, in contesti di profonda frattura socio-culturale, dovrebbe convertirsi nel luogo in cui la diversità trova la sua composizione. In sistemi come quello belga, le differenze preesistono alle istituzioni stesse ed al processo di disaggregazione federale che ha dato loro origine. È per questo che hanno la forza di imporsi come un dato sistemico di cui è inevitabile dover tenere conto. Ma sino a che punto? Può la rappresentazione del multinazionalismo spingersi sino al punto da disperdere la funzione di integrazione politica degli organi di rappresentanza? Da qui la necessità di prevedere a livello centrale una sede che sia qualcosa di più di una mera cassa di risonanza delle differenze, essendo capace di fungere da luogo di incontro, formazione della volontà generale, sussunzione e ricomposizione *ad unum* dei diversi interessi ed identità.

Allora forse è nelle parole di Francis Delpérée, che ricorda come il Senato sarà ciò che i senatori vorranno che sia, che dobbiamo trovare lo spunto per favorire una concezione tutt'altro che minimalista del Senato a prescindere dalla sua dotazione in termini di funzioni e competenze. Dinnanzi ad un organo che è chiamato in primo luogo a proiettare la complessità dell'ordinamento in seno al Parlamento fungendo da garante dell'equilibrio multilivello, l'alto profilo dei senatori diviene imprescindibile. Così come non è possibile prescindere dall'idea che i se-

natori, in questa prima legislazione, vanno assumendo di sé e della loro funzione federale. È a loro, infatti, che deve essere chiesta l'immaginazione e la forza necessaria per ricomporre in unità nazionale il pluralismo istituzionale e territoriale.

L'invito può certo apparire utopistico in un contesto istituzionale e politico che allo stato attuale sembra non lasciare spazio a punti di vista che prescindano dalla prospettiva linguistica<sup>26</sup>.

D'altra parte solo in quest'ottica può essere meglio compresa la scelta di ricorrere alla riforma del Senato, della sua composizione e delle sue funzioni, per intervenire da una parte a rilanciare lo spirito federale del sistema, dall'altra a favorire un certo rinnovamento del sistema politico del Paese. Asfittiche dinamiche dell'ordinamento politico-istituzionale belga, come abbiamo avuto modo di vedere, hanno agito da deterrenti costringendo il legislatore costituzionale a fare i conti con limiti di natura strutturale del sistema. Non di meno il tentativo di rigenerare il sistema politico a partire dalla riforma del Senato, anche al fine di ridare energia al decentramento, va rilevato e sottolineato. Come un monito. Se, infatti, anche il dibattito italiano sulla riforma del bicameralismo paritario si arricchisse di una simile prospettiva, sarebbe forse più semplice elevare i termini del dibattito che accompagna la campagna referendaria italiana sul ruolo che i consiglieri/sindaci-senatori saranno chiamati a svolgere. Ma si sa: è quella certa attitudine al surrealismo che concede sempre ai belgi la possibilità di vedere nuovi scenari, dove altri vedono solo una pipa.

---

(26) Seppure vadano rilevati evidenti tentativi in controtendenza rispetto alle forze centrifughe di matrice linguistica in atto nel Paese: come nel caso degli sforzi profusi per avviare un dibattito circa l'opportunità di introdurre nel Paese anche una circoscrizione elettorale unica. Cfr. *retro* nota 21.

