

Francesco Cirincione

IL FEDERALISMO BELGA:
L'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE
FEDERALE DEL REGNO DEL BELGIO

Collana "Orizzonti"

01

 **TANGRAM**
EDIZIONI SCIENTIFICHE
TRENTO

Francesco Cirincione

Il Federalismo Belga: L'equilibrio istituzionale federale del Regno del Belgio

Copyright © 2009 Tangram Edizioni Scientifiche Trento

Gruppo Editoriale Tangram Srl

Via Verdi, 9/A - 38122 Trento


Collana "Orizzonti" - NIC 01

Direttore di Collana: *Barbara Ciaghi*

Prima edizione: ottobre 2009, *Printed in Italy*

ISBN 978-88-6458-000-5

Immagine di copertina: *Astratto #29* © Francesca Lisi, Fotolia.com

Progetto grafico di copertina: 

PREFAZIONE

Riposta da tempo ogni perplessità ed esitazione in ordine al ruolo delle Organizzazioni internazionali nella comunità internazionale contemporanea, e di conseguenza nel suo ordinamento giuridico, riflessioni e dibattiti si sono piuttosto concentrati sulla misura dell'incidenza delle Organizzazioni nella sfera sovrana degli Stati membri – nonché sui termini di possibili relazioni con Stati terzi. Dopo averne accettato lo status giuridico di soggetti internazionali, ed aver delineato forme disparate – e smisurate – di cooperazione intergovernativa, gli Stati da tempo risentono dell'avanzata quasi minacciosa delle Organizzazioni internazionali, alle quali tuttavia, ed evidentemente, non possono più rinunciare: Si moltiplicano così i piani diversi di intersezione tra Stato ed Organizzazione, con una valorizzazione di quello regionale in tempi recenti: si pensi, limitandosi al solo continente europeo, al Consiglio d'Europa, l'OSCE, la NATO, l'Unione Europea – nonché, indirettamente, alla *membership* di quest'ultima in ambito OMC che, com'è noto, regge in chiave macroscopica il commercio internazionale multilaterale. Per tacere poi dello Spazio Economico Europeo (SEE) o delle aree di libero scambio (EFTA). Nel corso di pochi decenni, le Organizzazioni internazionali si sono moltiplicate nel dato quantitativo, e dilatate sotto il profilo dei settori di cooperazione. E se appare indiscutibile che sono pur sempre gli Stati a decidere di dar vita alle Organizzazioni ed a circoscriverne i campi d'azione alla luce delle finalità prefissate, è però analogamente ben nota la loro capacità di collocarsi tra gli interstizi esistenti nel rapporto tra poteri sovrani degli Stati membri e competenze dell'Organizzazione.

Se sul profilo appena segnalato non sono state certo risparmiate analisi, e critiche, cospicue e dettagliate, un diverso canale di ricerca appare invece meno scandagliato o, piuttosto, esaminato quasi esclusivamente sotto la voce specifica del recepimento, da parte dell'ordinamento giuridico degli Stati membri, degli atti vincolanti dell'Organizzazione. E' indubbio che le Organizzazioni hanno impresso alla comunità internazionale una fisionomia decisiva, limitando e riducendo le porzioni di sovranità statale, ed altrettanto rilevante appare il contributo che esse hanno fornito allo sviluppo progressivo del diritto, tanto da spingere talvolta gli Stati membri ad arginare forse con cautela eccessiva le mire espansioniste delle Organizzazioni più ambiziose: un esempio per tutte, certamente l'Unione Europea, con l'esperienza fallimentare del Trattato-Costituzione e la riapertura dei negoziati intergovernativi che hanno prodotto il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 – già rigettato con referendum popolare dall'Irlanda, la quale, dopo aver ricevuto rassicurazioni su alcuni temi importanti dal Consiglio europeo svoltosi nel mese di giugno, ha fissato al 2 ottobre la data per la prossima consultazione popolare. Ventisei paesi hanno approvato il testo del Trattato, e 23 l'hanno già ratificato.

Si colloca sulla scia delle considerazioni sin qui condotte, ma proponendo una chiave di lettura poco diffusa, il presente lavoro, in cui si rinvergono molteplici elementi di merito. Innanzi tutto, l'interdisciplinarietà: l'Autore ricostruisce l'originale sistema costituzionale di tipo federale del Regno del Belgio, tra i primi paesi fondatori dell'allora Comunità Economica Europea, ma questo segmento d'analisi è sì in sé autonomo, ma tuttavia funzionale al collegamento, successivamente evidenziato, tra apparato federale e *membership* dell'Unione Europea. Il lavoro presenta quindi innegabili spunti d'interesse sia per coloro che coltivano interessi scientifici relativi al diritto costituzionale, sia per quanti si dedicano a tematiche di diritto pubblico comparato, sia per gli studiosi del diritto dell'Unione Europea. Un secondo elemento di rilievo è l'equilibrio complessivo della ricostruzione operata, che solo appa-

rentemente privilegia l'aspetto del diritto interno belga (Capitoli I, II e III) su quello della sua partecipazione a forme istituzionalizzate di cooperazione intergovernativa (Capitolo IV); infatti, se sotto un profilo quantitativo il lavoro indulge più generosamente sulla panoramica del sistema federale belga, ciò si giustifica per la varietà dei livelli istituzionali interessati: governo centrale, Regioni, Comunità (fiamminga, francese, tedesca) che interagiscono in un quadro costituzionale certo complesso, eppure armonioso. Il federalismo belga, come ben spiegato dall'Autore, dà vita ad un'organizzazione statale peculiare – ovvero, non assimilabile ad altri sistemi costituzionali federali – nella quale la divisione frammentata delle competenze produce un'asimmetria funzionale e produttiva, non asfittica ed inefficiente. Se non è certo agevole ricucire i vari piani politico-istituzionali del sistema federale del Regno del Belgio, che nel 1993 ha completato un processo di riforma, l'Autore ha nondimeno condotto una lettura agile e chiara di tali relazioni, che stanno evidenziando ottimi risultati in termini di governabilità del paese. E se da un lato ciò propone inevitabilmente un confronto con le Regioni italiane – una comparazione, questa, sulla quale potrebbe aprirsi un foro separato di dibattiti - dall'altro, l'individuazione di un modello costituzionale articolato e complesso, che si esprime in un contesto culturale ove la tensione tra le due Comunità prevalenti (fiamminga e vallona) assume nel tempo toni progressivamente più accesi invece di attenuarsi, fa lungamente riflettere sulle condizioni di governabilità da ricercare in uno Stato – a struttura federale, nella fattispecie.

Sin qui, l'indagine si snoda su una traccia che è squisitamente giuridica e relativa esclusivamente al diritto statale belga. L'elemento significativo di raccordo con la teoria generale delle Organizzazioni internazionali, e dunque con la più ampia prospettiva del dinamismo interattivo con gli Stati membri, è dato dall'interrogativo che l'Autore si è posto sin dall'avvio della raccolta di fonti documentali, e che ha poi motivato interamente ed integralmente tutta la ricerca: qual è l'incidenza dell'ordinamento federale del

Regno del Belgio, già protagonista nella cooperazione maturata in ambito Benelux (Unione economica fondata tra Belgio, Olanda, Lussemburgo nel 1948, ha influenzato positivamente la creazione della CEE), rispetto ai diversi ordinamenti giuridici interni degli altri Stati membri, nella gestione ordinaria di un'Organizzazione internazionale quale l'Unione Europea, e dunque nella sua configurazione finale? Tale quesito risulta pienamente spiegabile in considerazione della vocazione sovranazionale dell'Unione Europea che, pur ben lungi dal poter dare vita ad una sorta di super-Stato – malgrado certi entusiasmi federalistici – delibera, con competenze esclusive o concorrenti, su politiche che orientano strettamente le scelte nazionali.

È ben noto che già l'ordinamento internazionale attinge ai meccanismi funzionali degli Stati che compongono la comunità di riferimento, acquisendone istituti e principi giuridici. Tale rapporto di scambio reciproco e fecondo appare confermato ed anzi consolidato nelle relazioni che un'Organizzazione mantiene con i suoi Stati membri. Non si dimentichi, infatti, che in linea generale il suo budget finanziario è interamente alimentato dagli Stati membri – fa eccezione l'Unione Europea – e che l'intera efficienza strutturale dipende dalla loro volontà cooperativa: ciò per quanto riguarda ogni aspetto logistico. Da un punto di vista sia procedurale sia sostanziale, poi, in capo all'Organizzazione trovano sovente applicazione principi che appartengono evidentemente agli ordinamenti statali, e che vengono immessi nell'Organizzazione tramite l'operato di organi prevalenti o, se presenti, di corti giurisdizionali: ed è questo il caso della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, che nel lungo cammino dell'esperienza comunitaria ha fornito un impulso sempre estremamente innovativo verso l'evoluzione del diritto comunitario, dialogando costruttivamente con gli organi giurisdizionali nazionali e promuovendo una stretta e regolare collaborazione che in alcuni momenti non trovava riscontro sui progressi registrati nell'intesa politica. Su questo punto, la posizione all'avanguardia palesata dal Regno del Belgio

non può essere ignorata o sottovalutata. Nel novero degli Stati fondatori della CEE, non si è mai stancato di promuovere iniziative favorevoli ad un rafforzamento dell'integrazione dunque, in definitiva, ad un ripensamento della portata delle sfere di sovranità. La ricerca svolta dall'Autore sembra avvalorare l'idea per la quale il sistema costituzionale a struttura federale, quale quello del Belgio, tradizionalmente fautore del cammino comunitario, possa riflettere effetti positivi sulle linee progressive dell'Unione Europea. Il secondo quesito formulato dall'Autore, e che costituisce il versante speculare del primo, è invece relativo alla qualità delle ripercussioni prodotte dal sistema comunitario all'interno del Regno del Belgio, la cui struttura costituzionale è appunto contraddistinta dal temperamento tra più livelli decisionali – che a loro volta sono espressione di basi culturali distinte. Appare davvero interessante l'interconnessione tra la matrice culturale dei fenomeni istituzionali codificati e la manifestazione eminentemente politica di tali fenomeni: un'articolazione tutta esclusiva dello Stato belga. Dunque, il tema dell'adattamento dell'ordinamento belga agli atti comunitari vincolanti costituisce un filone della tematica più generale relativa ai rapporti Stato-Organizzazione. Inoltre, come ben illustrato dal testo, come paese membro del Benelux il Belgio è attualmente impegnato nella ridefinizione dei nuovi impegni di un Benelux che non soltanto non si estingue dopo il 1 novembre 2010, data prevista per la cessazione degli effetti giuridici del Trattato stipulato nel 1948, ma si ripropone con un nuovo Trattato, firmato all'Aja il 17 giugno del 2008, dai Ministri degli esteri di Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, nonché dai Ministri presidenti delle Fiandre, del governo vallone, della Comunità francese, di quella tedesca del Belgio e dal Ministro presidente della Regione di Bruxelles- Capitale.

Al di là delle comprensibili incertezze riguardanti la nuova veste del rinnovato Benelux, e la giustificazione di una sua esistenza autonoma, formalmente distinta dall'Unione Europea; ed ancora al di là delle remore e dei passi misurati compiuti dagli Stati membri

dell'Unione Europea nel singhiozzante ma tuttavia ininterrotto incedere verso obiettivi di più forte cooperazione intergovernativa; al di là dunque di pronostici che imboccano una direzione oppure un'altra a seconda che si abbracci una visione statalista o, viceversa, internazionalista (da non confondersi, quest'ultima, con gli auspici dei federalisti dichiarati), il contenuto del presente lavoro investe piuttosto un ambito tutto differente, e legge i rapporti Stato-Organizzazione in chiave contemporanea ed utilizzando schemi di diritto nazionale ed internazionale che si richiamano a vicenda con modalità apprezzabili perché costruttive. L'esperienza dei singoli Stati nella comunità internazionale attuale testimonia infatti come le espressioni di sovranità debbano inevitabilmente raccordarsi con l'ampio fascio di relazioni tessute dalle Organizzazioni internazionali, e ciò costituisce un motore propulsivo che influenza indiscutibilmente e reciprocamente gli ordinamenti giuridici interessati. In questo processo di scambio, una forma di governo federale quale quello belga può fornire all'Organizzazione internazionale un apporto certamente positivo.

Questo libro si rivolge dunque a coloro che cercano nel fenomeno delle Organizzazioni Internazionali, indicatori che si riflettano positivamente sulla sfera politica degli Stati membri – al di là degli effetti ritenuti prevedibili alla luce della creazione del nuovo ente – nonché a coloro che, muovendo da un'analisi costruita sulla centralità dello Stato sovrano, sono disposti ad abbracciare una nuova prospettiva per la quale lo Stato, in qualità di membro di un'Organizzazione Internazionale, non soltanto fruisce dei vantaggi istituzionalmente implicati dalla *membership*, ma ottiene anche benefici volti a rinsaldare proprio i suoi tratti caratteristici di unità politica.

Catania, luglio 2009

Daniela Fisichella

Docente di Diritto Internazionale
Università di Catania

INTRODUZIONE

Tra i vari criteri richiamati in dottrina per distinguere gli Stati federali da quelli regionali, uno in particolare si ancorava all'elemento storico, il quale fa leva sul diverso procedimento di formazione che caratterizzerebbe la costituzione degli uni, rispetto agli altri.

In particolare, in passato si poteva notare come, diversamente dallo Stato regionale, lo Stato federale si forma di solito in virtù di un patto-accordo interveniente fra più Stati sovrani. O che negli Stati federali la legislazione federale non può sopprimere la preesistente pluralità di sistemi normativi per se stanti: i quali ne vengono ridotti ad unità solamente per quanto concerne i settori specificamente enumerati dalla Costituzione; mentre, al contrario, la legislazione regionale si inserisce in un preesistente sistema di norme reciprocamente armonizzanti.

Tale impostazione di massima può essere accolta solo se si tiene conto di due importanti rilievi. Il primo, che si richiama alla storia degli ordinamenti positivi vigenti, mette in luce come essa risulti comunque contraddetta da esempi importanti rappresentati in particolare dalla Germania e dall'Austria che non provengono storicamente da unioni di istituzioni sovrane.

Il secondo rilievo, che richiama le tendenze centripete e centrifughe presenti in ciascun sistema politicamente organizzato, sottolinea come il frequente prevalere delle prime sulle seconde non esclude affatto che in determinati periodi, e in presenza di specifiche circostanze, sono invece queste ultime a risultare vincenti.

Per quanto riguarda il Belgio, esso è unito sotto la Corona della dinastia Sassonia-Coburgo, ed è «unitario» secondo il primitivo disegno della antica Costituzione del 1831. Il Regno del Belgio fu contrassegnato solo nel secondo dopoguerra dall'inasprirsi dei conflitti tra i diversi gruppi etnico-linguistici che rappresentano la popolazione delle sue varie Province (conflitti i quali, diversamente che in altri Paesi, non sfociarono mai, tuttavia, nella violenza o nella lotta armata).

Le rivendicazioni dei fiamminghi e della piccola minoranza tedesca nei confronti dei valloni, di lingua francese che, pur esprimendo oggi poco più del 30% della popolazione, meno degli altri gruppi pativano le conseguenze dello scarso decentramento delle istituzioni e delle funzioni, condussero a una profonda revisione dell'antica Carta costituzionale. Il processo di riforma si è sviluppato nel corso di più di un ventennio ed ha avuto il suo momento culminante (ma forse non conclusivo) nel 1993, in una cospicua serie di emendamenti, tali da trasformare il Belgio - secondo i più, ed applicando il tenore letterale delle disposizioni della Costituzione - da Stato regionale in Stato federale.

Che l'autoqualificazione, operata dal potere di revisione, sia tuttavia sufficiente per ascrivere anche il Regno del Belgio al «tipo» dello Stato federale - così come viene illustrato in dottrina - è tutto da dimostrare. Del resto gli studiosi non hanno formulato sull'argomento una posizione univoca: il dibattito sulla natura giuridica dello Stato federale è tutt'ora vivace. Vi è una qualche equivocità nello stesso art. 1 della Costituzione belga, che definisce il Belgio «uno Stato federale» precisando, poi, che esso è «composto da Comunità e Regioni».

Il processo di trasformazione del Belgio ha avuto luogo avvalendosi di regole procedurali che sembravano poter ostacolare l'attuazione delle riforme. Dunque, il federalismo non sembra rappresentare un valore in sé, ma un valore strumentale al perseguimento di altri valori: se è vero che il decentramento federale si accompagna a una più larga partecipazione popolare, è anche vero

che nella storia dei sistemi federali non sempre il decentramento ha favorito, ma anzi talora ostacolato lo sviluppo delle istituzioni democratiche.

Il Belgio costituisce un caso esemplare di federalismo per disgregazione: da Stato unitario, nato nel 1830 dalle province meridionali dell'Olanda, si è giunti, infatti, all'odierno Stato federale. Va sottolineato, in questo senso, che il periodo necessario per attuare questa trasformazione, da Stato unitario centralizzato in Federazione decentralizzata, è stato eccezionalmente breve, se si pensa alla radicalità della modificazione del patto sociale che sottende una tale riforma costituzionale: dal 1970 fino al maggio 1995.

Appena 25 anni, meno di una generazione.

Anche se il Belgio si presenta come piccolo Stato, bisogna riconoscere ad esso gli appellativi di "grande" e "civile" in quanto, non solo è stato capace di gestire la situazione interna, tramite la discussione, praticamente senza violenza e senza indietreggiare davanti ad una complessità straordinaria, ma anche perché è riuscito a gestire la situazione economica post-bellica in maniera eccellente.

La creazione dell'Organizzazione Benelux ha favorito lo sviluppo dell'economia nel Belgio, nei Paesi Bassi e nel Lussemburgo, riconoscendo ad essa il ruolo di "Padre fondatore" della Comunità Europea.

Il presente lavoro, suddiviso in quattro capitoli, è incentrato sull'ordinamento federale belga.

Inizialmente, nel primo capitolo, si tratterà del governo parlamentare del Belgio, facendo riferimento alla *Cour d'arbitrage*, alla costituzione federale, all'organizzazione del federalismo belga e alle asimmetrie delle competenze.

Il secondo capitolo verterà sulla forma del governo federale, approfondendo la struttura dei parlamenti sia comunitari che regionali, la diretta applicazione della normativa comunitaria, i meccanismi di cooperazione che si sviluppano e, ancora, la le-

gittimazione attiva, nonché passiva, nei giudizi innanzi alla *Cour d'arbitrage*.

Nel terzo capitolo si discuterà delle comunità regionali, tra cui si annoverano la Regione fiamminga, la Regione Vallona, la comunità francese e tedesca e la Regione di Bruxelles come Capitale.

Ed infine il quarto capitolo che sviluppa i rapporti tra le organizzazioni internazionali ed il diritto interno belga, prendendo in considerazione anche gli accordi cooperativi e analizzando in via prioritaria il Benelux ed il nuovo Trattato Benelux.

SOMMARIO

PREFAZIONE	3
INTRODUZIONE	9
I - LA RIFORMA DELLO STATO BELGA	13
1.1 Il governo parlamentare belga	13
1.2 Le peculiarità della Cour d'arbitrage	19
1.3 La revisione della Costituzione in senso federale	23
1.4 Organizzazione e principi del federalismo belga	29
1.5 Le asimmetrie e le divisioni delle competenze	34
II - LA FORMA DI GOVERNO FEDERALE	39
2.1 Struttura dei parlamenti comunitari e regionali	39
2.2 Il potere estero delle Comunità e delle Regioni belghe	45
2.3 L'applicazione diretta della normativa comunitaria	49
2.4 I meccanismi di cooperazione	57
2.5 La legittimazione attiva e passiva nei giudizi innanzi alla Cour d'arbitrage	59
III - LE COMUNITÀ REGIONALI	65
3.1 Comunità e Regione fiamminga	65
3.2 Regione Vallone	70
3.3 Comunità francese	72
3.4 Regione di Bruxelles Capitale	73
3.5 Comunità tedesca	79

IV - IL BELGIO E LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI:	
RAPPORTI CON IL DIRITTO INTERNO	81
4.1 L'ordinamento giuridico belga in relazione al recepimento delle norme internazionali	81
4.2 I rapporti economici internazionali.	84
4.3 Il Benelux	97
4.4 Verso un nuovo Benelux.	100
4.5 La Dichiarazione politica dei Governi del Benelux.	104
4.6 Gli Stati del Benelux: Costituzione e Diritto Internazionale	107
CONCLUSIONI	113
APPENDICE	119
Costituzione del Belgio	119
Traité instituant l'Union économique Benelux	185
Convention transitoire	217
Protocole d'exécution	230
Protocole de signature	241
Traité Portant revision du traité instituant l'Union Économique Benelux	244
BIBLIOGRAFIA	259

