

Il procedimento di revisione costituzionale in deroga all'art. 195 della Costituzione belga. Dall'Accordo Papillon alla nuova riforma dello Stato.

di **Gabriele Conti** – Dottorando di Ricerca in Teoria dello Stato ed Istituzioni Politiche
Comparate. Università “La Sapienza” di Roma.

SOMMARIO: 1. La procedura di revisione costituzionale in Belgio – 2. Le proposte di modifica del
sistema di revisione costituzionale – 3. L'Accordo Papillon e la procedura di revisione in deroga
all'articolo 195 della Costituzione belga.

1. La procedura di revisione costituzionale in Belgio

La procedura di revisione costituzionale in Belgio è disciplinata dall'articolo 195 (ex art. 131) della Costituzione, disposizione adottata dal Congresso Nazionale¹ il 4 Febbraio del 1831 e da allora mai emendata, se si eccettua che nel 1994, nell'ambito del processo di “numérotation” resosi necessario con il passaggio allo Stato federale, il costituente ha aggiunto al primo comma dell'articolo 195 la precisazione “federale” accanto al lemma “legislatore”, in modo tale da escludere i legislatori degli enti federati dal processo di revisione costituzionale.

1 Si trattava del Congresso rivoluzionario che aveva proclamato l'indipendenza del Belgio dal Regno dei Paesi Bassi nel Novembre del 1830 e che il 7 Febbraio 1831 aveva adottato una Costituzione per il neonato Regno del Belgio, Costituzione entrata formalmente in vigore il 25 Febbraio. Per un *excursus* storico sulla Rivoluzione belga si vedano D. DE COCCI, “La Costituzione belga,” G. C. Sansoni Editore, Firenze, 1946, p. 7 e ss; J. LOGIE, “De la régionalisation à l'indépendance,” Paris-Gembloux, Ed. Duculot, 1980, p. 11 e ss..

Si tratta dunque di una procedura piuttosto datata che ha suscitato le critiche di buona parte della dottrina belga² per la particolare rigidità impressa al sistema costituzionale nel suo complesso.

La Costituzione belga è anzi considerata, al pari di quella statunitense e di quella olandese, una delle Costituzioni più rigide al mondo ed il modello belga di revisione costituzionale è caratterizzato, come vedremo, da meccanismi di “appesantimento” in grado di determinare vere e proprie paralisi istituzionali. La continua necessità di adattare il processo di federalizzazione ai differenti interessi comunitari – e di procedere in tal senso sempre più spesso a modifiche del patto comunitario a livello costituzionale – è, paradossalmente, una condizione essenziale per mantenere l'unità e la stabilità in un Paese, come il Belgio, segnato da profonde fratture di carattere politico, economico, sociale e linguistico. La complessità dell'iter di revisione costituzionale non ha tuttavia impedito la trasformazione della forma e del tipo di Stato in Belgio ed il costituente ha avuto anzi modo, nel corso degli anni, di apportare importanti modifiche al testo costituzionale anche in materia elettorale, sulla forma di governo e nell'ambito dei diritti socio-economici.

La procedura di revisione costituzionale in Belgio riprende alcuni elementi della disciplina dettata agli articoli 229 e ss. della Costituzione del Regno dei Paesi Bassi del 1815³ ed in particolare: una procedura bicamerale preceduta da una dichiarazione di revisione (la cosiddetta *déclaration*) che richiede l'assenso del Re; un quorum di presenze ed una soglia di maggioranza elevate per l'adozione delle proposte di revisione.

L'elemento maggiormente caratterizzante della procedura di revisione costituzionale belga è tuttavia lo “scioglimento automatico delle Camere” che si verifica immediatamente dopo l'approvazione di una *déclaration*.

Il processo di revisione costituzionale belga può essere così sintetizzato: in una prima fase, il potere legislativo (potere esercitato collettivamente dal Re e dalle due Camere ai sensi dell'articolo 36

2 Si vedano a proposito C. BEHRENDT, “*La révision avant da révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge*,” *Actualités du Droit*, 2002, pp. 403–442; ID., “*La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge*,” *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, pp. 279–308; B. BLERO, “*La refonte de l'article 195 de la Constitution: no future?*,” *Administration Publique: Revue du droit public et des sciences administratives*, n. 3/2012, pp. 587–598; X. DELGRANGE, “*La procédure temporaire de révision de la Constitution. Une transition vers...?*,” *Administration Publique: Revue de droit public et sciences administratives*, n. 3/2012, 580 e s.; O. ORBAN, “*Le droit constitutionnel de la Belgique*,” Liège, H. Dessain, 1908, Vol. 2; J. SCHOLSEM, “*Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution*,” *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, pp. 99–105; J. VAN NIEUWENHOVE, “*L'article 195 de la Constitution et la prise de décision au niveau fédéral: verrouillage ou assouplissement?*,” *Administration Publique: Revue de droit public et sciences administratives*, n. 3/2012.

3 C. BEHRENDT, “*La révision avant da révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge*,” *Actualités du Droit*, 2002, p. 406.

della Costituzione) adotta una “dichiarazione di revisione”, un documento nel quale vengono elencate le disposizioni o gli articoli della Costituzione che si intendono sottoporre a revisione; successivamente, con la pubblicazione della *déclaration* sul *Moniteur belge* (la Gazzetta Ufficiale belga), le Camere vengono sciolte *de jure*: si tratta del cosiddetto istituto della *dissolution automatique*, distinto dallo “scioglimento anticipato delle Camere”, che è invece un potere proprio del Re disciplinato dall'articolo 46 della Costituzione. Nella terza ed ultima fase, le Camere cosiddette “costituenti” – così rinnovate dopo le elezioni indette nel termine di quaranta giorni dalla data di scioglimento automatico – procedono (ovvero omettono di procedere in tutto o in parte) alla revisione delle disposizioni o degli articoli indicati nella *déclaration*. Nella fase di revisione vera e propria, le proposte di modifica costituzionale non potranno che essere adottate a maggioranza dei due terzi dei voti espressi ed in presenza di almeno due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

Nella prima fase del procedimento, il Re esercita la funzione di iniziativa mediante la presentazione all'una o all'altra Camera di un *projet de déclaration*. Per l'adozione di una *déclaration*, l'assenso del Re risulta assolutamente necessario in quanto Egli è, insieme alla Camera dei Rappresentanti e al Senato, uno dei soggetti del “potere legislativo”. Tuttavia, il decreto di adozione di una dichiarazione deve essere controfirmato, come ogni atto del Re, dal Governo: “il testo dell'articolo 131 di conseguenza dà al governo un potere considerevole nel procedimento di revisione della Costituzione. In effetti, non vi è atto del Re che non sia rivestito della controfirma ministeriale e la stessa controfirma ministeriale necessita della solidarietà dei ministri riuniti in Consiglio”⁴. In tal senso, la prima fase del procedimento di revisione costituzionale va ad incidere direttamente sul rapporto tra la maggioranza di Governo ed il Parlamento, poiché la prima detiene, indirettamente, un vero e proprio potere di veto su tutte le proposte di *déclaration*.

Per prassi, infatti, il Consiglio dei Ministri belga assume le proprie decisioni secondo la regola del *consensus*. Pertanto, un progetto di dichiarazione di revisione non potrà che essere adottato con l'assenso di tutte le forze politiche di governo e considerando che la formazione degli Esecutivi in Belgio richiede molto spesso l'appoggio di un grande numero di partiti, l'intero processo di revisione può essere bloccato di fatto dall'opposizione anche di un partito del tutto minoritario in Parlamento ma essenziale per la tenuta del Governo⁵.

4 In F. PERIN, “*Y-a-t-il trois pouvoirs constituants*,” *Annales de droit de Liège*, 1987, n. 1, p. 1, trad. mia.

5 Sul punto si veda F. PERIN, “*Y-a-t-il trois pouvoirs constituants*,” *Annales de droit de Liège*, 1987, n. 1, p. 2. Qui l'Autore suggerisce una modifica del dettato dell'articolo 131 (ora 195) della Costituzione al fine di eliminare la

Ciascun parlamentare esercita il potere di *iniziativa di dichiarazione di revisione* mediante la presentazione, alla Camera di appartenenza, di una *proposition de déclaration*. In Belgio vige un sistema di bicameralismo imperfetto e le competenze del Senato sono piuttosto limitate, tanto che la dottrina è concorde nel ritenere che la Camera Alta svolga *de facto* la mera funzione di “*Chambre de réflexion*”⁶. Tuttavia, il Senato è dotato degli stessi poteri della Camera dei Rappresentanti in materia di revisione costituzionale, rientrando tale materia nel cosiddetto pacchetto di “*bicaméralisme intégral*”⁷, ovvero in quell'insieme di materie in cui le competenze delle due Camere si equivalgono.

Il Senato, inoltre, con le elezioni del 2014 diverrà *interamente* rappresentativo delle collettività locali: il costituente ha ritenuto pertanto opportuno mantenere per esso la piena partecipazione al procedimento di revisione costituzionale “e, del resto, non [potrebbe] essere [altrimenti], sol che si ponga mente al rilievo del bicameralismo nei sistemi federali, con una Camera che, in genere, tende ad essere espressione delle entità politiche federate e che, pertanto, non può rimanere esclusa dai procedimenti di revisione delle regole su cui si fonda il patto di federazione”⁸.

Pur presentandosi come luogo della rappresentanza degli enti federati del Regno, il Senato belga interviene nel processo di revisione in quanto *ente federale*: non vi è dunque una partecipazione diretta degli enti federati – Comunità e Regioni – al processo di revisione ed il costituente l'ha messo in chiaro nel 1994, precisando, come visto, che per “legislatore” ai sensi dell'articolo 195 della Costituzione si deve intendere il solo “legislatore federale”.

L'adozione delle dichiarazioni di revisione avviene a maggioranza semplice dei voti, in presenza della maggioranza dei componenti delle singole Camere, così come avviene nel procedimento legislativo ordinario: in tal senso la dottrina ritiene tali documenti assimilabili, almeno sul piano procedurale, alle leggi ordinarie.

prerogativa del Re (e dunque del Governo) di adottare proposte di dichiarazione di revisione, lasciando tale iniziativa al solo Parlamento.

6 Così F. LEURQUIN-DE VISSCHER, “*Fonti del diritto*,” in F. DELPÉRÉE (coordinato da), “L'ordinamento federale belga,” Torino, Giappichelli, 1994, pp. 291-300 e M. UYTENDAELE, “*Precis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*,” Bruxelles, Bruylant, 2001.

7 Per un quadro completo delle varie tipologie di materie legislative e per una loro classificazione basata sulle competenze delle due Camere si veda M. UYTENDAELE, “*Precis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*,” Bruxelles, Bruylant, 2001.

8 In R. ORRÙ, “*La revisione della Costituzione: una procedura federale?*,” in F. DELPÉRÉE (coordinato da), “L'ordinamento federale belga,” Torino, Giappichelli, 1994, p. 114.

Per l'approvazione di una dichiarazione di revisione “occorre il voto distinto e favorevole delle due Camere su un medesimo testo”⁹. Il Re appone infine un testo identico in calce alla *déclaration* votata dalle due Camere. Sul *Moniteur* vengono dunque pubblicate due *déclarations* identiche nel contenuto ma successive per quanto riguarda la data di *signature*: l'apposizione della *déclaration royale* non ha valore di sanzione della *déclaration* votata dalle Camere ma determina invece, secondo una parte della dottrina belga, il momento a partire dal quale opera lo scioglimento automatico delle Camere¹⁰.

Le dichiarazioni di revisione possono contenere una o più disposizioni ovvero indicare l'articolo o l'elenco degli articoli che si intendono modificare, ma non vi è un obbligo per le Camere “precostituenti” (ovvero per le Camere che adottano la *déclaration*) di indicare *quali* modifiche apportare in fase costituente. In tal senso, la dottrina belga tende ad identificare le disposizioni inserite nelle dichiarazioni come “aperte a revisione”. Sul punto va messo in evidenza come, sebbene il primo comma dell'articolo 195 della Costituzione stabilisca che “il potete legislativo federale [abbia] il diritto di dichiarare che si dà luogo alla revisione di *tal disposizione* che esso designa”, al quarto comma si fa invece riferimento a “*i punti* sottomessi a revisione”¹¹: l'uso del plurale lascia dunque intendere che il precostituente possa adottare più dichiarazioni di revisione alla volta¹² anche se nella prassi si tende ad inserire tutte le disposizioni o gli articoli da sottoporre a revisione in un'unica dichiarazione di revisione.

Ciò che viene implicitamente escluso, invece, a parere della dottrina, è la *revisione totale* della Costituzione: in Belgio manca, a differenza di ordinamenti come quello svizzero o quello austriaco, una disciplina specifica sulle revisioni totali, sebbene ciò non escluda la possibilità per il costituente belga di procedere alla revisione di intere parti del testo costituzionale o comunque di un grande numero di disposizioni costituzionali nel corso di una sola sessione costituente.

Nel caso particolare in cui la modifica che si vuole apportare è di tipo “addizionale”, il precostituente deve indicare la disposizione costituzionale cui si intende “collegare” la nuova normativa: per prassi, alle norme addizionali si appongono le numerazioni latine *bis*, *ter*, *quater*, e così via. Così facendo, però, col tempo si è operata una “farcitura” del dettato costituzionale che ha

9 In R. ORRÙ, “*La revisione della Costituzione: una procedura federale?*,” in F. DELPÉRÉE (coordinato da), “L'ordinamento federale belga,” Torino, Giappichelli, 1994, p. 115.

10 Si veda a proposito R. ORRÙ, “*La revisione della Costituzione: una procedura federale?*,” in F. DELPÉRÉE (coordinato da), “L'ordinamento federale belga,” Torino, Giappichelli, 1994, p. 118.

11 Enfasi aggiunte.

12 Così O. ORBAN, “*Le droit constitutionnel de la Belgique*,” Liège, H. Dessain, 1908, Vol. 2, p. 705.

richiesto un numero sempre crescente di rinvii normativi o riferimenti infra-costituzionali, rendendo poco agevole la lettura del testo costituzionale. In tal senso, nel 1994 si è proceduto ad una vera e propria opera di riscrittura dell'intero dettato costituzionale, attraverso il riordino numerale delle disposizioni e l'inquadramento delle istituzioni dello Stato centrale all'interno della nuova cornice federale.

La seconda fase del processo di revisione è caratterizzata dallo scioglimento automatico delle Camere: si tratta del passaggio maggiormente criticato dalla dottrina belga in particolar modo per le gravi conseguenze politico-istituzionali che questo comporta.

Nelle intenzioni del costituente del 1831, a parere della dottrina¹³, lo scioglimento automatico risponderebbe alla doppia esigenza di evitare, da un lato, che il legislatore “prenda decisioni affrettate” e di permettere, dall'altro, che il popolo intervenga direttamente nel procedimento di revisione: “dopo lo scioglimento delle Camere, il corpo elettorale è chiamato a pronunciarsi sulla questione e potrà indicare senza equivoco le sue preferenze, scegliendo i nuovi rappresentanti popolari soprattutto in base alle idee che essi hanno in merito agli articoli della Costituzione che dovranno essere modificati”¹⁴.

La dottrina più recente ha messo in dubbio l'idea che il ricorso alle elezioni inneschi automaticamente, nel corso della campagna elettorale, un dibattito pubblico sulle proposte di riforma indicate nella *déclaration*¹⁵. Si tenga infatti conto che le dichiarazioni di revisione non contengono indicazioni precise sul merito delle proposte di riforma né esse sono vincolanti per le Camere costituenti – se non nel senso in cui queste ultime potranno statuire sulle sole disposizioni elencate nella *déclaration* e non su altre disposizioni costituzionali.

Le Camere costituenti possono inoltre decidere di non procedere affatto alla revisione delle disposizioni indicate, lasciando del tutto immutato il dettato costituzionale.

13 Si vedano a tal proposito C. BEHRENDT, “*La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge*,” *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, p. 282; C. GRABENWARTER, P. PACZOLAY, A. PETERS, “*Opinion on the Revision of the Constitution of Belgium adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session, Venice, 15-16 June 2012*,” *Opinion No. 679/2012*, Strasbourg, 20 June 2012.

14 In D. DE COCCI, “*La Costituzione belga*,” G. C. Sansoni Editore, Firenze, 1946, pp. 19 e 20. Giuseppe De Vergottini ha definito invece il ricorso alle elezioni tra la fase precostituente e quella costituente come un vero e proprio pronunciamento referendario sulle proposte sottoposte a revisione, marcando in tal senso l'impronta democratica determinata dal meccanismo di scioglimento automatico. Si veda a tal proposito G. DE VERGOTTINI, “*Diritto costituzionale comparato*,” Padova, CEDAM, 2011.

15 Sul punto, C. BEHRENDT, “*Les propositions émises dans le passé en vue de modifier l'article 195 de la Constitution belge*,” in F. DELPÉRÉE, “*La procédure de révision de la Constitution. Acte du colloque tenu à la Chambre des Représentants le 14 Février 2003*,” Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 113-135.

I cittadini non possono dunque formarsi un'opinione sul merito delle proposte, in mancanza di indicazioni puntuali o comunque coercitive per il costituente¹⁶.

La dottrina si è mostrata poi particolarmente critica nei confronti del meccanismo della dissoluzione automatica delle Camere, proponendone in alcuni casi¹⁷ l'abrogazione pura e semplice. Altri¹⁸ hanno invece suggerito di rimpiazzare tale meccanismo con quello di un referendum confermativo nazionale, in modo da garantire comunque la partecipazione del popolo al processo di revisione costituzionale. Il referendum costituzionale ha poi il vantaggio di operare al di fuori del campo degli equilibri istituzionali poiché non implica l'interruzione della Legislatura.

Tuttavia, c'è chi ha osservato che attualmente, l'introduzione di un simile istituto nell'ordinamento belga sia “politicamente, linguisticamente e demograficamente impossibile”¹⁹. In Belgio vi è infatti una assoluta disparità numerica tra i gruppi linguistici che ne costituiscono il tessuto nazionale. L'impossibilità di procedere ad una consultazione referendaria è data anche dalla profonda spaccatura politica che interessa le due maggiori comunità, quella fiamminga e quella vallona: oggi in Belgio non esistono formazioni politiche di respiro nazionale ed il panorama partitico è composto esclusivamente da formazioni a carattere locale. Gli elettori di lingua neerlandese possono inoltre votare esclusivamente per i partiti fiamminghi, mentre i valloni possono votare per le sole liste francofone²⁰. Si tenga infine conto che il federalismo belga è strutturato sulla base della sovrapposizione di entità che ricalcano i confini culturali e linguistici del Regno, pertanto ogni ente federato rappresenta in maniera distintiva, tanto a livello istituzionale quanto a livello politico, una porzione di popolazione ben definita e separata dal resto del Paese.

Nella terza fase del processo di revisione costituzionale, si procede infine con l'adozione delle proposte di revisione delle sole disposizioni indicate nella *déclaration*: per l'approvazione di una

16 Si veda B. BLERO, “*La refonte de l'article 195 de la Constitution: no future?*,” Administration Publique: Revue du droit public et des sciences administratives, n. 3/2012, p. 589.

17 V. J. SCHOLSEM, “*Brèves réflexions sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution*,” Revue belge de droit constitutionnel, 1999, p. 100; PH. BROUWERS, H. SIMONART, “*Le conflit entre la Constitution et le droit international conventionnel dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage*,” Cahiers de droit européen, 1995, p. 22.

18 V. Y. LEJEUNE ET J. REGNIER, “*L'introduction du référendum en droit belge*,” in F. DELPEREE (dir.), “*La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*,” Travaux des XIIes Journées d'études juridiques Jean Dabin, Bruxelles, Bruylant, 1986, 171-198; H. DUMONT, “*La réforme de 1993 et la question du référendum constituant*,” Administration publique, 1994, 101-107.

19 In C. BEHRENDT, “*Les propositions émises dans le passé en vue de modifier l'article 195 de la Constitution belge*,” in F. DELPEREE, “*La procédure de révision de la Constitution. Acte du colloque tenu à la Chambre des Représentants le 14 Février 2003*,” Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 122.

20 Il discorso è ancora più complesso se si pensa che nella Regione di Bruxelles-Capitale esiste un regime bilingue e che in alcuni Comuni limitrofi della Capitale vige il sistema detto di *facilitations* che disciplina in maniera non del tutto omogenea il diritto di voto delle minoranze.

proposta di revisione è necessario raggiungere il quorum delle presenze e dei voti dei due terzi in ciascuna Camera. Ciò ha posto alcuni problemi tanto sul piano del rapporto tra le fonti normative, quanto sul piano dei limiti del potere costituente. Bernard Blero ha fatto notare infatti come le Camere costituenti adottino le proposte di revisione a maggioranza dei due terzi, sulla base di una dichiarazione di revisione votata invece a maggioranza semplice da un Parlamento “tra l'altro dissolto”²¹. In tal senso, l'Autore ritiene che la potestà legislativa delle prime sia ingiustificatamente compressa, tenendo soprattutto conto del fatto che le Camere costituenti sono Camere regolarmente elette per l'intera Legislatura ai sensi dell'articolo 46 della Costituzione e che pertanto sono dotate del “pieno potere legislativo”. Rispetto alle Legislature ordinarie, queste ultime possono infatti statuire *anche* e non *solamente* su determinate disposizioni costituzionali.

La maggioranza qualificata dei due terzi dei voti e delle presenze risponde non solo all'esigenza di proteggere le minoranze, ma anche alla necessità di garantire, sul piano procedurale, la supremazia gerarchica delle norme costituzionali nei confronti delle altre fonti dell'ordinamento. Con la prima riforma dello Stato il costituente ha introdotto nell'ordinamento una nuova fonte normativa, la cosiddetta *legge speciale*, riservando ad essa la disciplina di alcune specifiche materie in campo comunitario. Per l'adozione di una legge speciale è necessaria, ai sensi dell'articolo 4 della Costituzione, la maggioranza dei due terzi dei voti in *ciascun gruppo linguistico* di ciascuna Camera. In tal senso, la supremazia della fonte costituzionale non si rinviene più, nei confronti delle leggi speciali, nell'ampiezza delle maggioranze richieste, quanto piuttosto nella presenza di un meccanismo di appesantimento invece non presente nel procedimento di adozione di una legge speciale, ovvero nel meccanismo di dissoluzione automatica delle Camere.

Un'eventuale modifica del modello di revisione costituzionale, da più parti auspicata per la sua estrema rigidità, deve dunque tener conto del fatto che il sistema di dichiarazione-dissoluzione garantisce, da solo, tanto la partecipazione popolare quanto la superiorità gerarchica delle norme costituzionali rispetto alle leggi speciali. L'eventuale abrogazione dell'istituto della *dissolution automatique* dovrebbe pertanto essere accompagnata dall'introduzione di un meccanismo compensatorio in grado di garantire allo stesso tempo principio democratico e supremazia gerarchica della fonte costituzionale.

21 In B. BLERO, “La refonte de l'article 195 de la Constitution: no future?,” *Administration Publique: Revue du droit public et des sciences administratives*, n. 3/2012, p. 590.

Nel prossimo paragrafo analizzeremo le proposte di riforma dell'articolo 195 della Costituzione belga avanzate sia dalla dottrina che a livello parlamentare, nel corso della ultracentenaria esperienza costituzionale del Belgio.

2. *Le proposte di modifica del sistema di revisione costituzionale belga*

Il sistema di revisione costituzionale belga è stato ampiamente criticato dalla dottrina per l'eccessivo appesantimento delle procedure in esso previste ed in particolare per la presenza di un meccanismo, quello della dissoluzione automatica delle Camere, in grado di impedire la stessa *revisionabilità* del dettato costituzionale. Il costituente non ha mai operato interventi nel dettato dell'articolo 195 della Costituzione (ex articolo 131) lasciando pertanto immutata la formulazione adottata nel 1831. Ciò non ha impedito alla dottrina e ai parlamentari belgi di avanzare, seppur senza successo, alcune interessanti proposte di modifica del sistema di revisione costituzionale.

Nel 2012, al fine di procedere con una nuova riforma dello Stato, la sesta dal 1970, il costituente ha adottato tuttavia una procedura straordinaria di revisione che ha eliminato temporaneamente il meccanismo della dissoluzione automatica, indicando però in una disposizione transitoria collegata all'articolo 195, che al termine della riforma istituzionale (riforma i cui contorni giuridici sono disciplinati nella stessa norma transitoria) la procedura ordinaria verrà interamente ripristinata.

La modifica apportata si pone pertanto formalmente come norma *transitoria* collegata all'articolo 195 e sostanzialmente introduce una disciplina *derogatoria* allo stesso procedimento previsto nell'articolo 195: così facendo, il costituente ha lasciato emergere alcune problematiche in merito alla *revisionabilità* dello stesso procedimento di revisione costituzionale, tanto sul piano dei limiti teorici quanto su quello dei limiti giuridici.

La dottrina, come visto, si è sempre orientata a favore dell'introduzione di un sistema alternativo ovvero all'abrogazione *tout court* del meccanismo di dissoluzione automatica. Oscar Orban, nel suo "*Le droit constitutionnel de la Belgique*", aveva messo in evidenza già a suo tempo (1908) i limiti del meccanismo di dichiarazione-dissoluzione, sottolineando in particolar modo come tale sistema fosse "inadeguato" al modello istituzionale del Regno poiché colpevole, a parere dell'Autore, di acuire il conflitto politico ed istituzionale nel Paese. La dissoluzione automatica delle Camere tende

infatti, come visto, a compromettere i rapporti tra Parlamento ed Esecutivo e tra le stesse forze parlamentari “in un momento in cui invece l'unità patriottica e nazionale si rende necessaria”²².

L'articolo 131 (oggi articolo 195) della Costituzione belga fu adottato dal Congresso Nazionale rivoluzionario in soli cinque giorni, senza dibattito in Aula e nel giro di una sola votazione: nelle settimane che avevano preceduto la promulgazione del testo costituzionale, il costituente si era dedicato quasi esclusivamente alle scelte allora ritenute fondamentali, come ad esempio quella del Monarca cui assegnare il trono del nascente Regno del Belgio. Ciò che allora premeva il costituente era soprattutto la necessità di mettere in piedi un sistema costituzionale difficilmente modificabile ed in grado di consolidare la personalità giuridica internazionale del nascente Stato belga.

La Costituzione belga è rimasta praticamente immutata dal 1831 fino al 1893, anno in cui il costituente modificò alcuni importanti aspetti del sistema elettorale nonché la composizione del Senato. La mancanza di revisioni nel periodo antecedente al 1893 è da attribuire non tanto alla difficoltà pratica o politica di attivare il meccanismo di revisione, quanto piuttosto alla diffusa convinzione, tanto a livello dottrinario quanto istituzionale, che la Costituzione fosse avvolta da “una sorta di intoccabilità”.

Non mancarono comunque, durante tale periodo, proposte di revisione anche dello stesso articolo 131: nel Febbraio del 1892, un gruppo di cinque deputati avanzò una proposta di riforma dell'articolo 131 con la quale si voleva “permettere al costituente di precisare che, in futuro, ogni proposta di revisione avrebbe dovuto comprendere anche il testo che si intendeva introdurre in luogo di quello indicato nella proposta di modifica”²³. La modifica proposta avrebbe così apportato un nuovo elemento di democraticità, poiché immediatamente dopo lo scioglimento automatico delle Camere, gli elettori avrebbero potuto conoscere le posizioni di ciascun partito in merito a proposte di revisione *esplicite* e giuridicamente più stringenti per il costituente.

Il Governo si oppose all'inserimento dell'articolo 131 nella dichiarazione di revisione, giustificando che fosse piuttosto necessario procedere immediatamente con le altre riforme: la proposta di revisione dell'articolo 131 fu pertanto lasciata cadere già in fase preconstituente.

Per arrivare al secondo tentativo di revisione dell'articolo 131 bisognerà attendere la fine del primo conflitto mondiale: l'articolo 131 fu inserito nella dichiarazione di revisione nell'Ottobre del 1919

22 In O. ORBAN, “*Le droit constitutionnel de la Belgique*,” Liège, H. Dessain, 1908, Vol. 2, p. 706.

23 In C. BEHRENDT, “*Les propositions émises dans le passé en vue de modifier l'article 195 de la Constitution belge*,” in F. DELPÉRÉE, “*La procédure de révision de la Constitution. Acte du colloque tenu à la Chambre des Représentants le 14 Février 2003*”, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 117, trad. mia.

ed aperto così per la prima volta a revisione. L'intenzione era quella di “abrogare il meccanismo di dissoluzione automatica delle Camere per rimpiazzare tale formalità con quella di un referendum costituzionale nazionale sul progetto di revisione”²⁴.

Nel sistema dei poteri belga era prevalsa fino ad allora la dottrina di matrice francese della supremazia della *legge*, pertanto tutte le proposte relative all'istituzionalizzazione del referendum (tanto per le materie legislative, quanto costituzionale) avanzate fino ad allora, erano state largamente respinte, poiché assegnare tanto al Re l'iniziativa referendaria, quanto al popolo la facoltà di far abrogare una legge, significava di fatto negare tale supremazia.

Anche in quel caso la proposta di modifica dell'articolo 131 cadde nel vuoto, sebbene in quel determinato periodo storico, al contrario di quanto accade oggi, l'adozione del referendum costituzionale non avrebbe comportato particolari problemi: nel 1919 in Belgio infatti “i partiti politici erano ancora unitari, la divisione linguistica era ancora sovrastata dal sentimento nazionale e la frontiera linguistica era ancora inesistente”²⁵.

La terza proposta di riforma dell'articolo 131 fu avanzata nel 1968 da François Perin. Il parlamentare vallone propose di introdurre l'istituto referendario in luogo del meccanismo della dissoluzione automatica, ma tale proposta non ebbe alcun seguito parlamentare a causa dei traumatici eventi occorsi all'Università di Lovanio che portarono, il 17 Giugno 1968, alla caduta del Governo Vanden Boeynants e alla dissoluzione del Partito Cristiano-Sociale. Nella successiva Legislatura, il Governo Eyskens avviò anzi un processo di riforma con il quale vennero introdotte nel sistema istituzionale due nuove entità locali, le Regioni e le Comunità linguistiche: il sistema centralizzato che aveva caratterizzato l'ordinamento belga fino a quel momento, fu così definitivamente abbandonato. Il processo di riforma istituzionale ebbe grandi ripercussioni a livello politico: i vecchi partiti nazionali si separarono infatti sulla base dell'identità linguistica dei propri componenti, lasciando il campo a formazioni a carattere esclusivamente locale.

Quella del 1970 fu la prima tappa di un lungo processo di riforma istituzionale che terminò solo nel 2001, dopo che nel 1993 si era proceduto all'adozione dello Stato federale.

24 In C. BEHRENDT, “*Les propositions émises dans le passé en vue de modifier l'article 195 de la Constitution belge*,” in F. DELPÉRÉE, “*La procédure de révision de la Constitution. Acte du colloque tenu à la Chambre des Représentants le 14 Février 2003*”, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 118, trad. mia.

25 In C. BEHRENDT, “*Les propositions émises dans le passé en vue de modifier l'article 195 de la Constitution belge*,” in F. DELPÉRÉE, “*La procédure de révision de la Constitution. Acte du colloque tenu à la Chambre des Représentants le 14 Février 2003*”, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 122, trad. mia.

L'articolo 131 fu riaperto a revisione solo nel 2003: è opportuno ricordare a tal proposito che le Camere sono state ininterrottamente “costituenti” tra il 1978 ed il 2014 – ad eccezione del biennio 1985-1987 – e che nel periodo compreso tra la prima riforma dello Stato (1970) e la nuova apertura a revisione dell'articolo 195 della Costituzione (2003), sono state avanzate, tanto sul piano dottrinario quanto a livello parlamentare, alcune interessanti proposte di riforma del sistema di revisione costituzionale.

Il 6 Novembre 1995, ad esempio, i deputati Dewael, Daems e Lano presentarono una proposta di revisione dell'articolo 195 con la quale si intendeva introdurre nell'ordinamento tanto il referendum di tipo costituzionale quanto il referendum per le materie legislative. Nella proposta di riforma venivano messi in evidenza i limiti di una classe politica allora in profonda crisi: *“i risultati elettorali delle elezioni legislative del 24 novembre 1991 hanno tradotto, in termini elettorali, il distacco creatosi nel tempo tra eletti ed elettori. L'apatia politica è imputabile principalmente al sentimento di impotenza che la popolazione prova nei confronti della gestione della cosa pubblica. Il cittadino è in effetti invitato ad esprimere la propria opinione solo ad intervalli regolari e nella maggior parte dei casi il suo voto non è nemmeno preso in considerazione. Al fine di ridare centralità al cittadino nell'elaborazione delle politiche pubbliche, chiediamo di istituzionalizzare il referendum, non solo per le materie legislative, ma anche per le materie costituzionali. A tal proposito, si intende sottoporre a revisione l'articolo 195 della Costituzione”*²⁶.

L'articolo 195 della Costituzione fu tuttavia escluso dalla dichiarazione di revisione del 12 Aprile 1995 e in quella successiva del 4 Maggio 1999. Esso fu invece aperto a revisione nelle *déclarations* adottate nelle successive Legislature, rispettivamente in quella del 2003, del 2007 e del 2010.

Tanto nella 51^a (2003 – 2007) quanto nella 52^a (2007 – 2010) Legislatura, il costituente si è trovato nell'impossibilità di procedere alla revisione delle disposizioni di volta in volta inserite nelle *déclarations*: con la quinta riforma dello Stato adottata nel 2001 e con la riforma del sistema elettorale operata dal Governo Verhofstadt II nel 2002, era infatti emersa la necessità di proseguire verso una ulteriore riforma del sistema istituzionale anche se le tensioni comunitarie impedirono di procedere in tal senso.

La lunga crisi di governo del biennio 2010-2011 ha pertanto origine nel 2003, allorquando il Governo Verhofstadt II introdusse una modifica nel sistema di ritaglio delle circoscrizioni elettorali,

26 Ch. des Représentants, 276/1, 95 – 96, trad. mia.

passando dal criterio “*proporzionalistico*” a quello “*provincialistico*”: è interessante sottolineare, in tal senso, come la revisione di un singolo aspetto della legge elettorale abbia avuto ripercussioni sull'intero sistema istituzionale, mettendo anzi a rischio il delicato equilibrio su cui si regge il patto federale.

Il precostituente aveva provveduto ad inserire nella dichiarazione di revisione del 2003 una lunga serie di disposizioni costituzionali proprio al fine di procedere ad una ampia riforma di carattere politico-istituzionale. Tra le intenzioni del precostituente vi era quella di modificare ancora una volta la normativa elettorale in materia di ritaglio delle circoscrizioni sulla base delle suggestioni indicate dalla Corte d'Arbitrato nella sentenza n. 73/2003; sul piano istituzionale, invece, al fine di completare il processo di federalizzazione avviato nel 1993, era stata invece prevista una riforma delle competenze e della composizione delle due Camere federali. Si prevedeva infine di attribuire alla Regione di Bruxelles-Capitale la cosiddetta “autonomia costitutiva”, potere fino ad allora riservato solo alle altre entità federate²⁷.

Nella dichiarazione di revisione del 2003, tuttavia, non erano state definite le modalità con cui si sarebbe proceduto alla revisione dell'articolo 195, lasciandolo pertanto genericamente “aperto a revisione”²⁸. Ciò poneva un problema circa le modalità con cui si sarebbe dovuto procedere con l'intero processo di riforma, posto che un'eventuale revisione dell'articolo 195 avrebbe dovuto logicamente precedere tutte le altre proposte di revisione.

L'articolo 195 fu inserito, come visto, anche nella dichiarazione di revisione del 2 Maggio 2007 e in quella del 6 Maggio 2010. Nel corso della 52^a Legislatura si determinò una vera e propria rottura del sistema partitico, a causa del mancato accordo sul ritaglio della circoscrizione Bruxelles-Hal-Vilvorde, circoscrizione elettorale la cui separazione era invece rivendicata da una parte dei partiti fiamminghi.

La Legislatura si aprì anzi con una crisi istituzionale ed il Re decise, in mancanza di un accordo di Governo, di affidare l'incarico a Guy Verhofstadt, uscito tra l'altro perdente dalle elezioni del 2007. Tale Esecutivo di transizione viene generalmente indicato dalla dottrina come “Verhofstadt III”. L'esperienza al Governo di Letorme, successiva a quella del Verhofstadt III, fu pesantemente segnata dalla questione della scissione della circoscrizione elettorale della Capitale e del suo

27 V. B. CADRANEL, “*La déclaration de révision de la Constitution d'Avril 2003*,” Crisp, n. 1811-1812, 2003/26-27.

28 V. B. CADRANEL, “*La déclaration de révision de la Constitution d'Avril 2003*,” Crisp, n. 1811-1812, 2003/26-27, p. 47.

circondario: il 22 Aprile Leterme, in assenza di soluzioni relative al “*dossier BHV*”, rassegnò le dimissioni, accolte dal Re il 26 Aprile 2010. Furono indette nuove elezioni per il 13 Giugno 2010.

Il Governo Leterme adottò una dichiarazione di revisione in regime di affari correnti il 6 Maggio 2010: in linea di principio l'Esecutivo non avrebbe potuto approvare un simile documento²⁹, ma con l'avallo della dottrina, si ritenne opportuno procedere in tal senso, data la straordinarietà della situazione e la profondità della crisi politica ed istituzionale in cui versava il Paese fin dal 2003.

La crisi tuttavia si prolungò fino al Dicembre del 2011, allorché con il giuramento del nuovo Primo Ministro, Elio Di Rupo, si diede finalmente vita, dopo ben 541 giorni di consultazioni, ad un nuovo Esecutivo. Il patto per la formazione del nuovo Governo si fondava su un accordo di carattere istituzionale, il cosiddetto “*Accord Papillon*”, con il quale si sarebbe proceduto ad un'ampia revisione del dettato costituzionale.

Nell'accordo per la formazione del nuovo Esecutivo è stata prevista una nuova riforma del sistema istituzionale e politico del Belgio oltre all'adozione di una serie di soluzioni per i problemi di carattere strettamente comunitario. Il 29 Marzo 2012, il Governo ha adottato una disposizione transitoria con la quale si è proceduto alla traduzione, sul piano giuridico, delle proposte di riforma prospettate nell'accordo politico del Dicembre 2011. Nella disposizione transitoria è stato introdotto un procedimento di revisione in deroga all'articolo 195: del procedimento originale viene omesso tuttavia il solo meccanismo di dissoluzione automatica, permanendo invece la maggioranza qualificata dei due terzi sia delle presenze che dei suffragi per l'adozione delle proposte di revisione.

3. L'Accordo Papillon e la procedura di revisione in deroga all'articolo 195 della Costituzione belga

L'avvento del Governo Di Rupo è stato coronato da un accordo politico – detto “*Papillon*”³⁰ in riferimento al caratteristico farfallino rosso che contraddistingue la *mise* ordinaria del Primo Ministro – accordo con il quale sono state definite le basi di “quella che è destinata a divenire la

29 V. X. DELGRANGE, “*La procédure temporaire de révision de la Constitution. Une transition vers...?*” Administration Publique: Revue de droit public et sciences administratives, n. 3/2012, 580 e s..

30 V. PH. JOOS, “*La sixième réforme de l'Etat (Accord Papillon)*,” in *legalworld.be*.

sesta riforma istituzionale del Paese, la più significativa, secondo alcuni, dal secondo dopoguerra”³¹.

Nell'accordo vengono affrontate proprio quelle questioni di carattere comunitario che avevano causato la lunga crisi del biennio 2010–2011: tra queste rilevano soprattutto il problema relativo alla scissione dell'*arrondissement* elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde – scissione richiesta fortemente dai partiti fiamminghi – e la salvaguardia dei diritti elettorali delle minoranze (tanto francofone quanto fiamminghe) residenti nei Comuni limitrofi alla Capitale.

Sul fronte istituzionale invece, l'accordo ha segnato una svolta nel processo di federalizzazione belga, definendo un nuovo assetto per le due Camere federali sia sul piano delle competenze sia per quanto attiene la loro composizione: esso stabilisce, da un lato, una riduzione delle competenze per il Senato ed il trasferimento di alcune materie, prima di carattere federale, alle Regioni o alle Comunità; dall'altro, il numero dei componenti sia del Senato che della Camera dei Rappresentanti verrà sensibilmente ridotto.

Come visto, il Senato sarà trasformato in una Camera interamente rappresentativa delle entità federate: 50 senatori saranno infatti ripartiti proporzionalmente tra le tre Comunità. Di questi 50 senatori, 29 saranno nominati dalla Comunità fiamminga, 20 da quella francofona e uno dalla Comunità germanofona. Altri dieci senatori saranno invece cooptati e ripartiti in ragione di 6 senatori nominati dal gruppo linguistico fiammingo e 4 senatori nominati dal gruppo linguistico francofono. La ripartizione dei seggi per la prima categoria di senatori verrà fatta in funzione dei voti ottenuti dalle entità federate, mentre i seggi per i senatori cooptati saranno ripartiti in base al numero dei voti emessi alla Camera dei Rappresentanti.

Le competenze del Senato saranno ridotte notevolmente, anche se la Camera Alta resterà pienamente coinvolta nel procedimento di revisione costituzionale. Su quest'ultimo punto è necessario fare due osservazioni. La prima riguarda proprio la nuova composizione del Senato: a parere di alcuni vi è una eccessiva sovra-rappresentazione della comunità fiamminga e di quella vallona. E' stato giustamente osservato come “la cooptazione non potrà far altro che amplificare la

31 V. L. G. SCIANNELLA, “*La parabola discendente di uno Stato. Cronaca della difficile crisi politica belga,*” *federalismi.it* 7/2012, p. 10.

voce dei due principali gruppi linguistici, a scapito del rispetto del principio di eguaglianza che dovrebbe essere garantito ai fini della salvaguardia di ciascuna componente del sistema federale”³².

La seconda osservazione riguarda invece il fatto che il gruppo neerlandese al Senato detiene un vero e proprio diritto di veto sulle proposte di revisione, posto che basteranno 21 senatori – pari a tre quarti del gruppo neerlandese – per far cadere ogni progetto di revisione costituzionale. Il gruppo francofono al Senato ammonta a soli 20 Senatori, pertanto non può apporre, da solo, un veto alle proposte di revisione costituzionale: per opporsi ad un progetto di revisione, il gruppo francofono dovrà sempre trovare un accordo con almeno uno dei senatori francofoni cooptati o con il senatore germanofono. Senza contare, inoltre, che anche con l'appoggio degli esterni, il gruppo francofono al Senato dovrà comunque raggiungere l'unanimità (e tenendo conto che ciascun gruppo linguistico è composto dai membri di partiti politici differenti e spesso in opposizione tra di loro, sarà piuttosto difficile trovare l'unanimità richiesta)³³.

Sempre sul piano istituzionale, l'accordo prevede infine, tra le altre proposte, l'adozione del principio della simultaneità tra le elezioni federali, quelle regionali e quelle europee, introducendo in tal senso un'inedita sovrapposizione istituzionale, seppur limitata al piano temporale, tra gli ordinamenti locali, quello nazionale e quello dell'Unione Europea. Inoltre, in caso di scioglimento anticipato delle Camere, la durata della Legislatura immediatamente successiva non potrà eccedere la scadenza naturale della Legislatura precedente: in tal modo verrà garantito il sopramenzionato principio di simultaneità.

L'accordo politico è stato tradotto sul piano giuridico con una *lois de révision* adottata il 29 Marzo 2012, ovvero con l'introduzione nel dettato costituzionale di una disposizione transitoria che di fatto ha posto in essere una nuova procedura di revisione costituzionale, disciplinando al contempo l'intero processo di riforma.

Il costituente si è dunque mosso lungo il paradosso³⁴ della revisione delle norme sulla revisione, introducendo una norma derogatoria sulla base del procedimento dettato dallo stesso articolo 195.

32 V. L. G. SCIANNELLA, “*La parabola discendente di uno Stato. Cronaca della difficile crisi politica belga,*” *federalismi.it* 7/2012, *ibidem*.

33 In B. BLERO, “*La refonte de l'article 195 de la Constitution: no future?*,” *Administration Publique: Revue du droit public et des sciences administratives*, n. 3/2012, p. 595.

34 Sul paradosso della revisione delle norme sulla revisione si veda A. ROSS, “*Self-reference and a puzzle in constitutional law,*” *Mind*, n. 78, 1969, pp. 1–24.

Tuttavia, il nuovo procedimento di revisione è limitato nel tempo ed è riferito ad un elenco di disposizioni puntualmente indicate nella stessa disposizione transitoria, definendo tra l'altro per ciascuna di esse il tipo di modifiche da apportare in sede costituente.

La riforma delle disposizioni indicate nella norma transitoria dovrà dunque avvenire nelle modalità previste dalla norma transitoria stessa e dovrà comunque essere completata entro il termine della 53^a Legislatura. La norma transitoria lo mette in chiaro da subito, laddove viene specificato che “le Camere così costituite a seguito del rinnovamento del 13 Giugno 2010 possono, di comune accordo con il Re, statuire sulla revisione delle seguenti disposizioni, articoli e gruppi di articoli, esclusivamente nel senso indicato...” mentre al termine della disposizione si stabilisce che “le Camere non possono deliberare sui punti di cui al primo *alinéa* se non sono presenti almeno i due terzi dei componenti di ciascuna Camera; e nessuna revisione sarà adottata se non saranno riuniti almeno i due terzi dei suffragi. La presente disposizione transitoria non costituisce una *déclaration* ai sensi dell'articolo 195, *alinéa* 2”.

L'ultima proposizione della norma transitoria definisce pertanto il procedimento con cui dovranno essere adottate le proposte di revisione: poiché la norma transitoria non costituisce una “*déclaration* ai sensi dell'articolo 195, *alinéa* 2” della Costituzione, essa non comporta lo scioglimento automatico delle Camere. Le maggioranze relative all'adozione delle proposte di revisione indicate nella norma transitoria sono però equivalenti a quelle previste dal procedimento ex articolo 195 della Costituzione.

Nel complesso, pertanto, la norma transitoria rispetta in pieno la terza fase del procedimento di revisione previsto dall'articolo 195, ovvero quella relativa alle maggioranze necessarie per l'adozione delle proposte di revisione. La prima parte della disposizione transitoria limita però nel tempo e nella sostanza il procedimento di revisione in essa disciplinato: saranno le Camere elette nella tornata elettorale del 13 Giugno 2010 e solo quelle a poter operare una revisione delle disposizioni elencate nella norma transitoria e solo nel senso descritto per ciascuna disposizione. Non si verifica pertanto, a nostro parere, una “rottura della Costituzione”³⁵, sebbene in teoria si

35 L'espressione è ripresa da F. ANGELINI, M. BENVENUTI, “*Il federalismo belga alla luce della sesta riforma dello Stato*,” Istituzioni del Federalismo, n. 1/2013, pp. 197-198: “le Camere approvano una legge costituzionale del 29 marzo 2012, il cui art. 1 non modifica né integra stabilmente il testo costituzionale, ma 'completa' proprio quell'art. 195 Cost. con una successiva 'disposizione transitoria' [...]. Si tratta, a ben vedere, di una vera e propria rottura della Costituzione, 'espressione adoperata per designare le modifiche apportate ad essa, nelle forme a ciò prescritte, ma rivolte a derogare solo per singole fattispecie a determinate norme, le quali pertanto rimangono in vigore continuando a regolare tutte le altre'; una rottura peraltro disposta con legge di revisione costituzionale – e, dunque, una “rottura che

possa affermare – come ha fatto anche il Senato belga e la recente dottrina (Delpérée su tutti) – che l'apertura a revisione dell'articolo 195 della Costituzione belga permetta in prospettiva di sottoporre a revisione l'intero testo costituzionale. Christian Behrendt ha parlato anzi di vera e propria apertura del “vaso di Pandora”³⁶: tuttavia, come vedremo, la dottrina ha messo in evidenza che anche in simili condizioni esistono dei limiti ben precisi per il costituente, tanto sul piano giuridico quanto sul piano politico, limiti che non permettono affatto la *revisionabilità* dell'intero dettato costituzionale.

Dei quindici punti elencati nella disposizione transitoria, rilevano in particolare: “1. Gli articoli 5, *alinéa* 2, 11bis, 41, *alinéa* 5, 159 et 190, [che saranno modificati] al fine di assicurare l'esercizio completo dell'autonomia delle regioni [...] e al fine di limitare il significato della parola 'provincia' utilizzata in Costituzione al solo senso territoriale; 2. L'articolo 23, [verrà integrato con] una disposizione che introdurrà il diritto agli assegni familiari; 3. Il titolo III, [verrà integrato] con una disposizione che vieterà la modifica della legislazione elettorale nell'anno precedente alla data prevista per le elezioni; 4. Gli articoli 43, § 1, 44, *alinéa* 2, 46, *alinéa* 5, 69, 71, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83 et 168 [saranno modificati] al fine di dare esecuzione alla riforma del bicameralismo [così come prevista nell'Accordo politico del Dicembre 2011] e per conferire alla Camera dei Rappresentanti le competenze legislative residuali; 5. Gli articoli 46 e 117 [verranno modificati] al fine di prevedere, da un lato, che le elezioni legislative federali avranno luogo lo stesso giorno delle elezioni per il Parlamento europeo e che in nessun caso di scioglimento anticipato delle Camere la durata della nuova Legislatura potrà eccedere il giorno delle successive elezioni per il Parlamento europeo; dall'altro, verrà rimessa al legislatore speciale la disciplina per il conferimento alle regioni e alle comunità della competenza, da esercitare mediante decreto o ordinanza speciale, in materia di regolamento della durata della legislatura dei rispettivi parlamenti e della fissazione della data delle elezioni per questi ultimi [...]; 6. L'articolo 63, § 4 [verrà integrato] con un comma che disporrà che per le elezioni della Camera dei Rappresentanti, una legge speciale dovrà prevedere delle 'modalità speciali' che garantiranno gli interessi legittimi dei neerlandofoni e dei francofoni residenti nella vecchia provincia del Brabante; [...]”.

rispetta la costituzione” – la quale ricorda non certo per la tecnica interpolativa o estrapolativa ma *quoad effectum*, la 'nostra' legge costituzionale 1/1997, con la quale era stato stabilito un procedimento *illo tempore* derogatorio rispetto a quello disciplinato all'art. 138 della Costituzione italiana del 1947”.

36 Si veda C. BEHRENDT, “*La révision avant da révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge*,” *Actualités du Droit*, 2002, pp. 403–442.

La dottrina si è concentrata sulle modalità con cui si è giunti all'adozione della norma transitoria e ad alcuni aspetti sostanziali della stessa, mettendo in evidenza, come accennato, che l'apertura a revisione dell'articolo 195 della Costituzione pone in essere, in prospettiva, una rottura del dettato costituzionale.

Innanzitutto rileva come il costituente abbia omesso di indicare nella dichiarazione di revisione del 6 Maggio 2010, le modalità con cui si sarebbe proceduto alla modifica dell'articolo 195 della Costituzione: tuttavia, come visto, il precostituente non ha l'obbligo di indicare il tipo di modifiche da apportare in fase costituente e non ha quasi mai proceduto in tal senso. Si noti poi che l'apertura a revisione di determinate norme lascia un margine di discrezione al costituente che è il più ampio possibile e che in nessun modo può esso essere compresso dalle intenzioni (esplicitate o meno) del precostituente³⁷.

In secondo luogo è stato rilevato come il costituente abbia provveduto a incasellare nel dettato costituzionale tutti i problemi di carattere comunitario, cercando in tal modo di irrigidire le soluzioni adoperate di volta in volta, trovando anzi nella *legge speciale* “l'uovo di Colombo” del compromesso alla belga.

A parere di alcuni, l'esigenza di costituzionalizzare determinate materie è perfettamente comprensibile quando si tratti “di principi di una rilevanza tale che la loro iscrizione al dettato costituzionale sarebbe dovuta avvenire anzi già da tempo”³⁸.

A tal proposito, la dottrina ha messo in dubbio l'esigenza di costituzionalizzazione di alcune norme, come quella relativa ai “*diritti dell'infante e al rispetto della sua integrità morale, fisica, psichica e sessuale*” prevista all'articolo 22bis della Costituzione. Allo stesso modo, riprendendo la norma transitoria collegata all'articolo 195, si critica la proposta di revisione del Titolo III della Costituzione: “perché si dovrebbe inserire nella Costituzione una disposizione che stabilisce che la legislazione elettorale non può essere modificata a meno di un anno della data prevista delle elezioni? Il legislatore non ha di certo sempre rispettato questo principio. L'adozione di una disposizione costituzionale sprovvista di sanzione – nella misura in cui la Corte Costituzionale non

37 Si veda J. VAN NIEUWENHOVE, “*L'article 195 de la Constitution et la prise de décision au niveau fédéral: verrouillage ou assouplissement?*” Administration Publique: Revue de droit public et sciences administratives, n. 3/2012, p. 583.

38 Il riferimento è agli articoli 160 e 161 della Costituzione, mediante i quali si è proceduto alla costituzionalizzazione del Consiglio di Stato. In J. VAN NIEUWENHOVE, “*L'article 195 de la Constitution et la prise de décision au niveau fédéral: verrouillage ou assouplissement?*” Administration Publique: Revue de droit public et sciences administratives, n. 3/2012, p. 584.

è competente a vigilare sul suo rispetto – non apporta poi alcun valore aggiunto. Si pone inoltre la questione di sapere se una adattamento della legislazione elettorale a meno di un anno dalla data prevista delle elezioni, su aspetti puntuali, tecnici o semplicemente indispensabili, sia da considerarsi necessariamente illegittima³⁹.

La dottrina critica poi la scelta del costituente di inserire in maniera esplicita, nel nuovo articolo 23 della Costituzione, il *diritto agli assegni familiari*, quando in realtà esistono forme di assistenza sociale in Belgio ben più importanti e la cui rilevanza costituzionale non può che essere dedotta da un'interpretazione complessa dello stesso articolo 23 (si pensi al *droit au revenu d'intégration sociale*, una forma di assistenza per i disoccupati).

Procedere poi sempre più spesso con il rinvio al legislatore speciale, come si rinviene anche nella stessa disposizione transitoria, significa in qualche modo stabilire che in futuro, qualsiasi riforma del patto comunitario dovrà passare per una nuova riforma del dettato costituzionale.

A questo punto ci si chiede, infine, se la disposizione transitoria non possa essere presa a modello per una riforma permanente dell'articolo 195, posto che il bisogno di ricorrere in maniera ancor più frequente al procedimento di revisione costituzionale implica la complementare necessità di eliminare il meccanismo della dissoluzione automatica se non si vuole rinunciare alla stabilità.

A nostro parere, il sistema di revisione individuato nella disposizione transitoria mantiene intatta la garanzia di rigidità propria della Costituzione, poiché lascia inalterate le maggioranze già sufficientemente elevate, previste dall'articolo 195. Ciò che verrebbe a mancare, invece, con l'abrogazione del meccanismo di dissoluzione automatica, è piuttosto l'intervento diretto del popolo nel procedimento di revisione: ma se la ratio della *dissolution automatique* è quella di dare al popolo la possibilità di pronunciarsi sugli orientamenti delle varie forze politiche in merito a determinate proposte di revisione – orientamenti tra l'altro fondati su una *déclaration* votata dalle Camere precostituenti e che non ha alcun valore coercitivo per le Camere costituenti – allora anche in un sistema in cui non è previsto il meccanismo di scioglimento automatico il principio democratico può essere pienamente garantito, dato che in seguito ad una riforma costituzionale sgradita, l'elettorato potrà comunque esprimersi contro la maggioranza che l'ha adottata nella tornata elettorale successiva.

39 In J. VAN NIEUWENHOVE, “L'article 195 de la Constitution et la prise de décision au niveau fédéral: verrouillage ou assouplissement?” Administration Publique: Revue de droit public et sciences administratives, n. 3/2012, p. 585.

